



Effectieve Audits bij de Krijgsmacht

*Een onderzoek naar de verklarende factoren voor doorwerking van
aanbevelingen van Supreme Audit Institutions*

Naam student: David Rosdorff (536973)

Master: Publiek Management

Datum: 26 juni 2020

Scriptiebegeleider en eerste lezer: Dr. J. Grandia

Tweede lezer: Prof. Dr. M.J.W. van Twist

Aantal woorden: 18941

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de scriptie 'Effectieve Audits bij de Krijgsmacht'. Ik heb deze scriptie geschreven ter afronding van mijn master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het schrijven van deze scriptie was onderdeel van mijn stage bij de Algemene Rekenkamer in de periode februari tot en met juni 2020. Ik ben hier primair aan de slag gegaan voor een internationale monitor op het gebied van landelijke rekenkamers en Ministeries van Defensie. Deze context was ook de inspiratie voor mijn scriptie.

Het schrijven van een scriptie als onderdeel van een stageopdracht had duidelijke voordelen: je kunt bijvoorbeeld data voor beide doeleinden gebruiken. Het zorgt echter wel voor een uitdaging bij het managen van de verwachtingen: de universiteit verwacht een scriptie die theoretisch bijdraagt, de Algemene Rekenkamer wil graag onderzoek met praktische lessen. Hoewel dit aan de voorkant van het onderzoek nog puzzelen was, denk ik dat het resultaat een mooie mix is geworden van theorie en praktijk. Een voorbeeld hiervan is dat delen van het conceptueel model in dit onderzoek ook gebruikt zijn voor een strategische startnotitie bij de Algemene Rekenkamer.

Een tweede uitdaging was het uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Vanuit mijn bachelor was ik gewend grotere onderzoeken kwantitatief te benaderen, waaronder mijn bachelorscriptie. Kwantitatief onderzoek vereist kennis van statistiekprogramma's, maar heeft als grote voordeel dat minder discussie heerst over de structuur en eisen van het onderzoek. Ik heb veel tijd besteed aan het systemisch onderzoeken van kwalitatieve data en het vinden van de juiste structuur voor mijn scriptie. Gelukkig zijn er ook kwalitatieve dataprogramma's en heb ik veel advies gekregen met betrekking tot de structuur van het stuk.

Via dit voorwoord wil ik graag een aantal mensen bedanken voor hun hulp bij de scriptie. Ten eerste bedank ik mijn scriptiebegeleider Jolien Grandia voor de begeleiding en de veelvuldige feedback. Ten tweede gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleider Paulien Hesselink voor een hoop zaken, maar vooral voor de hulp bij het opzetten van internationaal onderzoek, het meelopen bij verschillende activiteiten en de samenwerking als geheel. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn docent/collega Sjoerd Keulen voor het mogelijk maken van deze stage en de hulp bij het concretiseren van het scriptieonderwerp plus het theoretisch kader.

Ik wens u veel leesplezier toe.

David Rosdorff

26 juni, 2020

Managementsamenvatting

Beleidsadvisering is in de bestuurskundige praktijk één van de belangrijkste zaken. Ook in de wetenschappelijke literatuur is veel aandacht besteed aan beleidsadvisering en hoe dit zo effectief als mogelijk kan zijn. Dit onderzoek focust zich op beleidsadvisering in de context van *Supreme Audit Institutions* (SAI's), ofwel landelijke rekenkamers, en Defensie. Invloed van beleidsadvisering wordt in deze context 'doorwerking' genoemd. Doorwerking is meermaals wetenschappelijk onderzocht, maar de literatuur schept nog geen duidelijkheid over de precieze invloed van de genoemde onafhankelijke variabelen. Daarnaast maakt de bestaande literatuur geen onderscheid tussen invloed op verschillende typen doorwerking. Een praktisch doel van dit onderzoek is het adviserend vermogen van SAI's te versterken. In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: "Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking van aanbevelingen vanuit *Supreme Audit Institutions* in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk in de context van Defensie?"

Op basis van het theoretisch kader is gekozen om de verklarende factoren voor instrumentele doorwerking, de invloed op de beleidsimplementatie, en de agenderende doorwerking, de invloed op de parlementaire agenda setting, te onderzoeken. Vervolgens is gekozen voor een focus op vijf mogelijk verklarende factoren: concreetheid, kosten, timing, tussentijdse communicatie en chance events. De hoofdvraag is vervolgens onderzocht middels een Co-Variational Analysis casestudy, bestaande uit interviews en documentenanalyse. Uit de resultaten kan het volgende geconcludeerd worden: concreetheid heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking en deels op de agenderende doorwerking. Kosten hebben deels een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking en geen invloed op de agenderende doorwerking. Timing heeft een deels positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking. Tussentijdse communicatie heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking en geen invloed op de agenderende doorwerking. Chance events hebben als contextfactor invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking. Tot slot heeft de kwaliteit van het onderzoek een positief effect op de instrumentele doorwerking.

Verklarende factoren voor instrumentele doorwerking zijn daarmee wezenlijk anders dan die van agenderende doorwerking. Het resultaat hiervan is twee aparte empirische modellen die gebruikt kunnen worden om doorwerking op grotere N-schaal te onderzoeken in de toekomst.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
H1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Context van het onderzoek.....	6
1.3 Probleemstelling	7
1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie.....	8
1.5 Leeswijzer	8
H2 Theoretisch kader	9
2.1 Doorwerking van advies	9
2.2 Verklarende factoren voor doorwerking	11
2.3 De institutionele context	13
2.4 Conceptueel model en verwachtingen	15
H3 Onderzoeksmethoden	16
3.1 Co-Variational Analysis casestudy	16
3.2 Caseselectie	16
3.3 Interviews en documentenanalyse.....	18
3.4 Operationalisering	18
3.5 Datavergaring en -verwerking	20
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid.....	21
H4 Casebeschrijvingen	23
4.1 Case 1: Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali	23
4.2 Case 2: Onderzoek naar de Inzetbaarheid van de Luchtcomponent	27
4.3 Case 3: Ensuring Sufficient Military Personnel	30
H5 Resultaten & Analyse.....	34
5.1 Concreetheid	34
5.2 Kosten	40
5.3 Timing	43
5.4 Tussentijdse communicatie	47
5.5 Chance Events.....	50
5.6 Bijvangst in het onderzoek	52
H6 Conclusie en discussie	55
6.1 Conclusie.....	55
6.2 Discussie	59
Referentielijst.....	62

Bijlagen.....	66
Bijlage 1: Volledige operationalisering	66
Bijlage 2: Voorbeeld semigestructureerd interview	67
Bijlage 3: Voorbeeld codeboom instrumentele doorwerking	68

H1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het type vacature dat in alle lagen van de Nederlandse overheid het meeste voorkomt, is die van beleidsadviseur of consultant (Werkenbijdeoverheid.nl, z.j.). De meeste publieke functionarissen zijn dagelijks bezig met het evalueren van beleid en het vormen van advies over hoe dit beleid verbeterd kan worden (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007). Daarbij gaat het niet alleen over de inhoud van het advies, maar ook het ervoor zorgen dat dit advies uiteindelijk de gewenste invloed heeft. Gezien de centrale rol van advies en doorwerking in de praktijk van de bestuurskunde, is er ook een lange traditie in de bestuurskundige wetenschap op dit onderwerp. Klassieke voorbeelden van theorieën hierover zijn het stromenmodel van Kingdon & Stano (1984) en het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970), waarbij een verklaring gezocht wordt voor het feit dat sommige beleidsideeën niet doorwerken en anderen wel. Ondanks deze wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp is er vandaag de dag nog veel onduidelijk over welke factoren in welke context de doorwerking van advies bevorderen (Hoekstra, 2013; Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 2018). Deze verwarring is evengoed zichtbaar in de praktijk, omdat nog steeds veel advies uiteindelijk niet geïmplementeerd wordt (Hoekstra, 2013). Dit maakt het relevant om verder onderzoek te doen naar de verklarende factoren voor doorwerking van advies.

1.2 Context van het onderzoek

Een organisatie waarbij in de werkwijze de zaken beleidsadvies en -doorwerking centraal staat, is mijn stageorganisatie de Algemene Rekenkamer. Dit Hoog College Van Staat ziet er op toe dat de Rijksoverheid haar geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft (Algemene Rekenkamer, z.j.). De Algemene Rekenkamer sluit elk onderzoek af met een rapportage, waarin de nadruk ligt op de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen om het beleid te verbeteren. Op basis hiervan volgt altijd een reactie van de verantwoordelijke minister, waarin vermeld wordt wat met de aanbevelingen gedaan wordt. Dit is het startsein voor de doorwerking van het advies, waarbij onder meer het doel is dat aanbevelingen daadwerkelijk geïmplementeerd worden. De Algemene Rekenkamer heeft een belangrijke controlefunctie voor de financiële huishouding van de Nederlandse staat, maar is ook een belangrijke motor voor beleidsverbetering en -verandering, een *agent of change* (Power, 1997).

Een van de ministeries waar het veel onderzoek naar doet, is het Ministerie van Defensie. Defensie heeft als gevolg van de kredietcrisis en afnemende politieke belangstelling in de periode 2010-2015 flink moeten bezuinigen. Deze bezuinigingen hebben geleid tot verschillende onvolkomenheden, onder meer het mortierongeluk in Mali in 2016 (Tweede Kamer, 2017). Echter, in

de afgelopen jaren zijn de budgetten voor Defensie onder druk van de internationale gemeenschap weer omhoog gegaan (Beunderman, 2017). Niet alleen het Nederlands Ministerie van Defensie heeft met deze trends te maken gehad, dit geldt namelijk ook voor de betreffende ministeries in België en het Verenigd Koninkrijk (The World Bank, 2019).

De Algemene Rekenkamer heeft met betrekking tot Defensie, net als de *Supreme Audits Institutions* (SAI's) in België en het Verenigd Koninkrijk, onderzoek gedaan naar de verschillende onvolkomenheden die zijn ontstaan door de bezuinigingen. Dit is met het doel aanbevelingen te formuleren over hoe deze onvolkomenheden kunnen worden verholpen. De Algemene Rekenkamer concludeert bijvoorbeeld in het Verantwoordingsonderzoek 2019 dat Defensie een aantal stappen in de goede richting heeft gezet, maar dat er nog een hoop moet gebeuren om alle onvolkomenheden op te lossen (Algemene Rekenkamer, 2019). Een mogelijke verklaring daarvoor is dat niet alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer per definitie doorwerken in het Ministerie van Defensie. Aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld wel overgenomen worden, maar uiteindelijk niet geïmplementeerd worden.

Defensie is daarmee een interessante context om doorwerking wetenschappelijk te onderzoeken: SAI's willen graag meer bereiken met hun onderzoek naar Defensie, maar slagen hier slechts deels in. Tegelijkertijd heerst in de wetenschappelijk literatuur onduidelijkheid over welke factoren nu belangrijk zijn. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar de doorwerking van een drietal SAI rapportages. De vergelijkbaarheid van de internationale context maakt het mogelijk om een vergelijkend onderzoek te doen naar verklarende factoren voor doorwerking.

1.3 Probleemstelling

Op basis van de geschetste context is de volgende hoofdvraag geformuleerd: "Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking van aanbevelingen vanuit *Supreme Audit Institutions* in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk in de context van Defensie?". Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke typen doorwerking zijn er te onderscheiden en welke worden in dit onderzoek onderzocht?
- Welke factoren verklaren mogelijk de doorwerking en worden in dit onderzoek onderzocht?
- Welke aanbevelingen zijn gedaan in de onderzochte rapportages?
- In hoeverre is sprake van de uiteindelijk onderzochte vormen van doorwerking?
- In hoeverre zijn de verklarende factoren aanwezig in de onderzochte cases en welke invloed hebben zij afzonderlijk gehad op de onderzochte vormen van doorwerking?

Het doel van dit onderzoek is om meer duidelijkheid te scheppen in wat nu de verklarende factoren zijn voor verschillende typen doorwerking van SAI-advies in de context van Defensie. Dit doel wordt bereikt door de verklarende factoren uit de literatuur te onderzoeken per type doorwerking. Empirisch moet vervolgens blijken of deze factoren voor elk type doorwerking hetzelfde zijn. Dit wordt gedaan door een drietal internationale SAI rapportages te onderzoeken op verklarende factoren, de mate van doorwerking en de samenhang hiertussen.

1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie

De doelstelling van dit onderzoek heeft zowel een wetenschappelijke als praktische relevantie. Wat betreft de wetenschappelijke relevantie is al gesteld dat beleidsadvisering en -doorwerking een centraal thema is binnen de bestuurskundige literatuur waar al veel onderzoek naar gedaan is. Toch zijn er nog wetenschappelijke hiaten te vinden. In de bestaande literatuur heerst namelijk onduidelijkheid over wat de precieze invloed is van verklarende factoren voor doorwerking, dit wordt mede veroorzaakt door onscherpte definities en het feit dat een SAI onderzoek op meerdere manieren kan doorwerken (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zal zijn om meer helderheid te scheppen over de zojuist benoemde gaten in de literatuur. Dit zal onderzocht worden in de bovenstaand beschreven internationale context van SAI's. Dit is een specifieke context die nog niet eerder onderzocht is en daarmee ook in wetenschappelijk opzicht kan bijdragen aan het toetsen van bestaande theorieën over doorwerking. De praktische relevantie zit in het nut voor de SAI's zelf: inzicht in welke factoren de doorwerking van advies vergroten, geeft de mogelijkheid voor organisaties als de Algemene Rekenkamer om te leren hoe het de aanbevelingen moet vormgeven. Hiermee kunnen SAI's de effectiviteit van hun werk vergroten, teneinde het publieke beleid te verbeteren.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de theorie toegelicht worden die ten grondslag ligt aan het onderzoek, met als resultaat het conceptueel model dat antwoord geeft op deelvraag 1 en 2. In hoofdstuk 3 wordt de methodologische verantwoording gegeven van het onderzoek. Hoofdstuk 4 bevat de casebeschrijvingen en gaat in op deelvraag 3 en 4. In hoofdstuk 5 komen de resultaten en de analyses aan bod, waarmee antwoord gegeven wordt op deelvraag 5. Hier wordt een analyse gegeven van de invloed van de verschillende factoren. Hoofdstuk 6 bevat een conclusie, waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat, twee empirische modellen worden gepresenteerd en ruimte is voor een wetenschappelijke en praktische discussie.

H2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1 een literatuurverkenning gedaan naar de afhankelijke variabele van dit onderzoek: doorwerking van advies. Paragraaf 2 bevat een literatuurverkenning naar de verklarende factoren voor doorwerking. Paragraaf 3 bevat een bespreking van de institutionele context. Het hoofdstuk eindigt met een conceptueel model op basis van de literatuur, plus de verwachtingen voor het empirische gedeelte.

2.1 Doorwerking van advies

In hoofdstuk 1 is al meerdere malen het begrip doorwerking gebruikt. Dit begrip zal als afhankelijke variabele dienen in dit onderzoek. Doorwerking heeft ten eerste meerdere betekenissen. In de juridische context betekent doorwerking dat een vertaalslag van wetgeving op bijvoorbeeld Europees niveau naar landelijk niveau gemaakt moet worden (Prinsen, 2004). Doorwerking in de praktijk en wetenschap van publieke audit is een manier om de invloed van rekenkameronderzoek te meten (Lemmens, 2014). Doorwerking van rekenkameronderzoek kijkt zodoende naar de verschillende beoogde gevolgen die een rekenkamerpublicatie met zich meebrengt. Dit lijkt een duidelijke definitie, maar binnen de literatuur over advisering geldt weinig consensus over welke typen invloed advisering nu precies heeft (Amara, Ouimet & Landry, 2004; Lester & Wilds, 1990; Rich, 1997; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; Shulha & Cousins, 1997). Dit heeft samenvattend te maken met verschillende definities en gebrek aan conceptuele diepgang. Hoewel dus veel over doorwerking geschreven is, is er nog geen universeel geaccepteerd model. De typologie van Bekkers et al. (2004) komt het meest in de buurt van een omvattend model en bespreekt de meeste dimensies die terugkomen in de literatuur. Het model wordt onder meer overgenomen door Van Looke & Put (2011), Hoekstra (2013) en Desmedt & Pattyn (2015). Bekkers et al. (2004) onderscheiden vier soorten doorwerking: instrumenteel, conceptueel, agenderend en politiek-strategisch. Aan de hand van deze typologie worden ook de belangrijke wetenschappelijke inzichten besproken.

Van instrumentele doorwerking is sprake wanneer een advies leidt tot directe verandering van beleid (Bekkers et al., 2004). Wanneer een aanbeveling bijvoorbeeld gericht is aan een ministerie, is het beoogde doel dat op basis van deze aanbeveling beleid veranderd wordt. Deze vorm van doorwerking is ook terug te vinden in veel andere wetenschappelijke artikelen. Zo spreekt Rich (1997: 15) van 'impact', waarbij een advies ontvangen, begrepen en in concrete actie moet worden omgezet. Amara et al. (2004) gebruikt ook de term instrumentele doorwerking. Hiervan is sprake wanneer onderzoek direct aantoonbaar zorgt voor de oplossing van een vooraf gedefinieerd probleem. Hoekstra (2013) stelt dat voor instrumentele doorwerking twee zaken moeten gebeuren. Ten eerste moet de ontvanger de aanbeveling formeel accepteren. Hier wordt in de praktijk vaak de

grens voor doorwerking getrokken, maar dit gaat voorbij aan de essentie van instrumentele doorwerking. Ten tweede moeten namelijk ook de aanbevelingen concreet omgezet worden in beleid en geïmplementeerd worden. Het kan onder meer voorkomen dat een aanbeveling wel formeel geaccepteerd wordt, maar dat deze uiteindelijk niet geïmplementeerd wordt en geen sprake is van daadwerkelijke instrumentele doorwerking. Samenvattend gaat instrumentele doorwerking over concrete beleidsverandering.

Conceptuele doorwerking is wanneer een advies leidt tot verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van actoren (Bekkers et al., 2004). De achterliggende theorie hierbij is het *'enlightenment model'* van Weiss (1977). Volgens dit model heeft sociaalwetenschappelijk onderzoek in de publieke context als doel om beleidsmakers te verrijken in hun denkwijze. Volgens Lemmens (2014) is conceptuele doorwerking, in tegenstelling tot instrumentele doorwerking, indirect van aard. Er wordt geen concreet beleid veranderd, maar de invloed zit in het langzaam ontwikkelen van gedragsverandering dat over meer gaat dan alleen het onderzochte onderwerp. Rich (1997: 15) spreekt van *'invloed'*, waarbij het advies heeft bijgedragen aan de manier van denken over bepaalde problematiek. Sabatier & Jenkins-Smith (1988: 124) hebben het over de *'verlichtende functie'* van advies door het langzaam veranderen van concepten en veronderstellingen van beleidsmakers. Conceptuele doorwerking heeft samenvattend betrekking op indirecte gedragsveranderingen bij de ontvanger van het advies.

Van agenderende doorwerking is sprake wanneer het advies onderwerp wordt van een maatschappelijk debat; het advies is van invloed op de agenda setting (Bekkers et al., 2004). Aan de basis van dit type doorwerking staat het politiek-argumentatieve model (Hanney, Gonzalez-Blok, Buxton & Kogan, 2003). In dit model is kennis ammunitie voor een politiek of maatschappelijk debat. Cruciaal hier is de opvatting dat kennis macht is en kan worden gebruikt in debatten tussen partijen met uiteenlopende belangen en preferenties. Een rekenkameraanbeveling heeft concluderend een sterke agenderende doorwerking wanneer deze vaak als input gebruikt wordt in een politiek debat.

Tot slot noemen Bekkers et al. (2004) politiek-strategische doorwerking, waarbij het advies gebruikt wordt om de machtspositie van enkele actoren te verbeteren en daarmee politieke doelen beter te bereiken.

Voor dit onderzoek is omwille van de omvang gekozen om alleen te kijken naar de instrumentele en agenderende doorwerking. Dit zijn twee vormen van directe doorwerking die ook buiten de organisatie zichtbaar zijn, waardoor ze goed te onderzoeken zijn. Conceptuele doorwerking is in de context lastig te onderzoeken, omdat de invloed hiervan veel diffuser is. Politiek strategische doorwerking is eveneens moeilijk te onderzoeken in de bestaande context vanwege de ambtelijke gevoeligheid. Daarnaast wordt politiek strategische doorwerking niet onderzocht omdat dit doel niet past bij de bijzondere, onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer. In de context werken

SAI's namelijk onafhankelijk van politieke invloed, waardoor onderzoek als input voor individuele politieke doelen onmogelijk een beoogde vorm van invloed kan zijn (Lemmens, 2014). Shulha & Cousins (1997: 201) spreken in dit kader van *misuse of research*: onderzoeksbevindingen die uit hun verband getrokken worden. Met instrumentele en agenderende doorwerking wordt een compact maar relevant spectrum van invloeden onderzocht, respectievelijk bij de uitvoering (ministeries) als bij de politiek.

2.2 Verklarende factoren voor doorwerking

Zoals in paragraaf 2.1 gesteld is, is daadwerkelijke implementatie een belangrijk aspect van doorwerking. Literatuur over de verklarende factoren voor doorwerking begint bij de klassieke bestuurskundige literatuur over succesvolle beleidsimplementatie. Bachrach & Baratz (1970) verklaren succesvolle beleidsimplementatie door het overwinnen van verschillende ambtelijke en politieke barrières. Een van deze barrières werd in de vorige paragraaf al genoemd, namelijk dat het besluit om te veranderen niet hetzelfde is als daadwerkelijke implementatie. Kingdon & Stano (1984) stellen dat succesvolle beleidsimplementatie afhankelijk is van het samenkomen van problemen, oplossingen en politieke wilsvorming in een *Window of Opportunity*.

In de moderne bestuurskundige literatuur zijn de onderwerpen publieke audit en advisering zich steeds meer gaan ontwikkelen als eigen onderzoeksdomeinen. Hierin zijn de invloeden van klassieke bestuurskundige theorieën nog wel zichtbaar. De politieke component wordt nog steeds als belangrijk beschouwd (zie onder meer Hoekstra (2013), Lester & Wilds (1990) en Reichborn-Kjennerud & Johnsen (2018)), maar deze blijkt praktisch in de context van publieke audit moeilijk te onderzoeken. Er is inmiddels meer onderzoek gedaan naar andere verklarende factoren voor doorwerking, specifiek gericht op rekenkamers en adviserende organen. Inmiddels is een zeer grote variëteit aan verklarende factoren bekend in de literatuur (Hoekstra, 2013; Fobé, Brans, Vancoppenolle & Van Damme, 2013; Lester & Wilds, 1990; Van Loocke & Put, 2011). Vergelijkbare problemen doen zich voor bij deze literatuur als bij de literatuurverkenning over doorwerking. Er is gebrek aan consensus over de verklarende factoren, auteurs gebruiken vage definities en er is geen onderscheid gemaakt in verklarende factoren op verschillende typen doorwerking. Gezien de diversiteit aan factoren is ervoor gekozen om een selectie van de vijf belangrijkste factoren te bespreken die het vaakst terugkomen in de literatuur en het meeste raakvlak hebben met de context. Typologisch is vervolgens onderscheid gemaakt tussen factoren op aanbevelingsniveau, op rapportageniveau en contextfactor. Overige belangrijke factoren, voornamelijk in de institutionele context gelegen, worden in een aparte paragraaf hierna besproken.

Op aanbevelingsniveau is de eerste belangrijke factor de concreetheid van het advies. Wat betreft de inhoud gaat concreetheid over de mate waarin de vervolgacties van een aanbeveling

gespecificeerd zijn (Van Looke & Put, 2011). Uit de onderzoeken die Van Looke & Put (2011) onderzocht hebben blijkt dat concreet advies qua inhoud een grotere kans op doorwerking heeft. Dit valt af te leiden uit de *Availability Bias*: Tversky & Kahneman (1982) stellen in hun onderzoek dat mensen de ernst van een probleem hoger inschatten wanneer dit probleem concreet aansluit bij hun belevingswereld. Een concreet advies qua inhoud creëert zodoende een urgentie voor de adviesontvanger om er iets mee te doen. Onderzoek heeft daarnaast ook uitgewezen dat dergelijk handelingsperspectief cruciaal is bij organisatieleren (Argyris, 1997). Concreetheid heeft echter niet alleen betrekking op de inhoud van het advies, maar ook op de ontvanger. Een aanbeveling kan zich richten tot een concrete entiteit of betrekking hebben op een organisatie als geheel. Hierbij verkleint de kans op doorwerking wanneer een grote entiteit wordt aangesproken, zoals een ministerie als geheel (Van Looke & Put, 2011). Een advies moet zich voor doorwerking zodoende richten op kleinere concrete entiteiten, bijvoorbeeld onderdelen van ministeries (Van Looke & Put, 2011). Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat er een probleemeigenaar nodig is voor een aanbeveling. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van Shulha & Cousins (1997), die stellen dat probleemeigenaarschap cruciaal is in de evaluatiecontext zodat adviesontvangers zich verantwoordelijk voelen voor het probleem.

Een tweede verklarende factor op aanbevelingsniveau is kosten: advies, waarbij de implementatie tot hoge kosten leidt, heeft een kleinere kans op doorwerking (Pröpper, 1989). Het type kosten dat vaak terugkomt in de aanbevelingen zijn de monitoringskosten, vergelijkbaar met de politieke versie van transactiekosten (North, 1990). Adviezen van rekenkamers impliceren vaak dat een principaal, zoals een parlement, de performance van een agent, zoals een ministerie, beter moet kunnen monitoren. Adviezen met betrekking tot monitoringskosten kunnen de doeltreffendheid vergroten, maar juist de doelmatigheid verkleinen als de kosten niet opwegen tegen het extra resultaat.

Wat betreft de factoren op rapportniveau is de factor timing de variabele die het meest terugkomt in de literatuur. Timing wordt voor het eerst als factor besproken in de literatuurverkenning van Lester en Wilds (1990). Op basis van eerder onderzoek concluderen zij dat timing de kans beïnvloedt dat een beleidsmaker met het advies aan de slag gaat. Hierin maken zij onderscheid tussen goede en slechte timing, maar in deze studie wordt niet duidelijk hoe een adviesgever zijn advies moet timen. Latere praktijkonderzoeken stellen dat timing als plaatsing voor een belangrijk politiek besluitvormingsmoment de doorwerking positief beïnvloedt (Desmedt & Pattyn, 2015; Hoekstra, 2013; Van Looke & Put, 2011). Timing van een rapportage vindt daarmee vaak plaats in overleg met de adviesontvanger (Hoekstra, 2013). Zo kunnen de aanbevelingen gebruikt worden als input voor revisie van nieuw beleid. Dit valt in essentie samen met het *Window of Opportunity* van Kingdon & Stano (1984), waarbij probleemoplossingen alleen doorgang vinden

als er politieke besluitvorming plaatsvindt. Later wetenschappelijk onderzoek van Fobé et al. (2013) bevestigt het belang van timing voor adviesdoorwerking. Timing wordt door Fobé et al. (2013) gezien als het juiste moment in het proces van beleid maken. Meerdere onderzoeken concluderen dat de timing van adviesrapportages vaak niet op orde is (Bekkers et al., 2004; Fobé et al., 2013)

Een tweede belangrijke factor op rapportniveau is de tussentijdse communicatie tussen de adviesgever en de adviesontvanger. Lester en Wilds (1990) destilleren uit eerder onderzoek dat voor goede adviesvorming de adviesgever via tussentijdse communicatie ervoor moet zorgen dat de participatie van de ontvanger gewaarborgd is. Bekkers et al. (2004) noemen in dit kader het interactiemodel van advisering. De centrale claim in dit model is dat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen kennisproducenten en potentiële gebruikers zijn, hoe groter de kans op doorwerking van de kennis is. Hoekstra (2013) concludeert dat tussentijdse communicatie over bevindingen tussen adviesgever en ontvanger goed moet zijn, zodat de ontvanger kan anticiperen op het onderzoek om vervolgens het advies beter te implementeren. Desmedt en Pattyn (2015) noemen dit het relationele aspect, maar ook hier komt het neer op tussentijdse communicatie waarmee de ontvanger zich kan instellen op het eindresultaat. Communicatie heeft zodoende betrekking op het tussentijdse contact tussen adviesgever en –ontvanger over de voortgang en voorlopige resultaten van het onderzoek.

Tot slot spreekt de literatuur van het fenomeen *chance events* (Van Looke & Put, 2011: 218). Deze contextfactor duidt op toevallige gebeurtenissen die onbedoeld de impact van het advies beïnvloeden. In de context van rekenkamers is het mogelijk dat incidenten of politieke gebeurtenissen de aandacht voor een probleem vergroten of verkleinen, hetgeen de doorwerking van de aanbevelingen respectievelijk verbetert of verzwakt (Van Looke & Put, 2011). In de te onderzoeken context zou dit kunnen gaan over gebeurtenissen in de sfeer van militair personeel of politieke gebeurtenissen op het gebied van Defensie. In de bestuurskundige literatuur is steeds meer aandacht voor deze factor, die zijn oorsprong vindt in de complexiteitstheorie (Gerrits, 2012). De complexiteitstheorie erkent dat het van tevoren moeilijk is te schatten hoe deze gebeurtenissen invloed hebben op de doorwerking van advies.

2.3 De institutionele context

In de vorige paragraaf is beschreven welke factoren kunnen verklaren waarom advisering van SAI's wel of niet doorwerkt. Tegelijkertijd zijn ook institutionele factoren van invloed op de doorwerking (Lester & Wilds, 1990). SAI's hebben bijvoorbeeld verschillende constitutionele posities, waardoor het proces van doorwerking of de impact van doorwerking beïnvloed kan worden. Echter, dergelijke institutionele factoren zijn voor een langere periode onveranderlijk. Dit onderzoek focust zich vooral op dynamische factoren waar SAI's in enige mate op kunnen sturen. Daarom zullen de

institutionele factoren niet onderzocht worden. Tegelijkertijd kunnen ze wel invloed hebben, waardoor het belangrijk is om deze factoren zoveel mogelijk constant te houden bij de caseselectie.

Blume en Voigt (2011) geven een helder overzicht van institutionele factoren die invloed uitoefenen op de doorwerking. De auteurs noemen in dit kader de belangrijkste institutionele factoren de mandaatfactoren. De eerste hiervan heeft betrekking op het type audit. Naast performance en financial audit onderscheiden zij ook compliance audit, een type audit waarbij gekeken wordt naar de juridische rechtmatigheid van overheidshandelen. Blume en Voigt (2011) concluderen dat financial en compliance audit vaak wettelijk vastgestelde taken zijn, waarbij het advies een dwingender karakter heeft op de ontvanger dan bij performance audit. Daarnaast is het onderscheid tussen SAI's die alleen achteraf (ex post) een controlerende functie hebben en SAI's die ook zeggenschap aan het begin (ex ante) van het proces hebben. Blume en Voigt (2011) stellen dat SAI's met eveneens een ex ante bevoegdheid andersoortige invloed op beleid uitoefenen dan SAI's die deze bevoegdheid niet hebben. De doorwerking zit hierbij meer aan de voorkant van het beleidsproces, maar is lastiger waar te nemen. Een derde belangrijke mandaatfactor volgens Blume en Voigt (2011) is de mogelijkheid voor een SAI om wel of niet sancties op te leggen. Het onderzoek van Fobé et al. (2013) lijkt dit te bevestigen: de mate van juridische binding van het advies is bepalend voor het effect ervan.

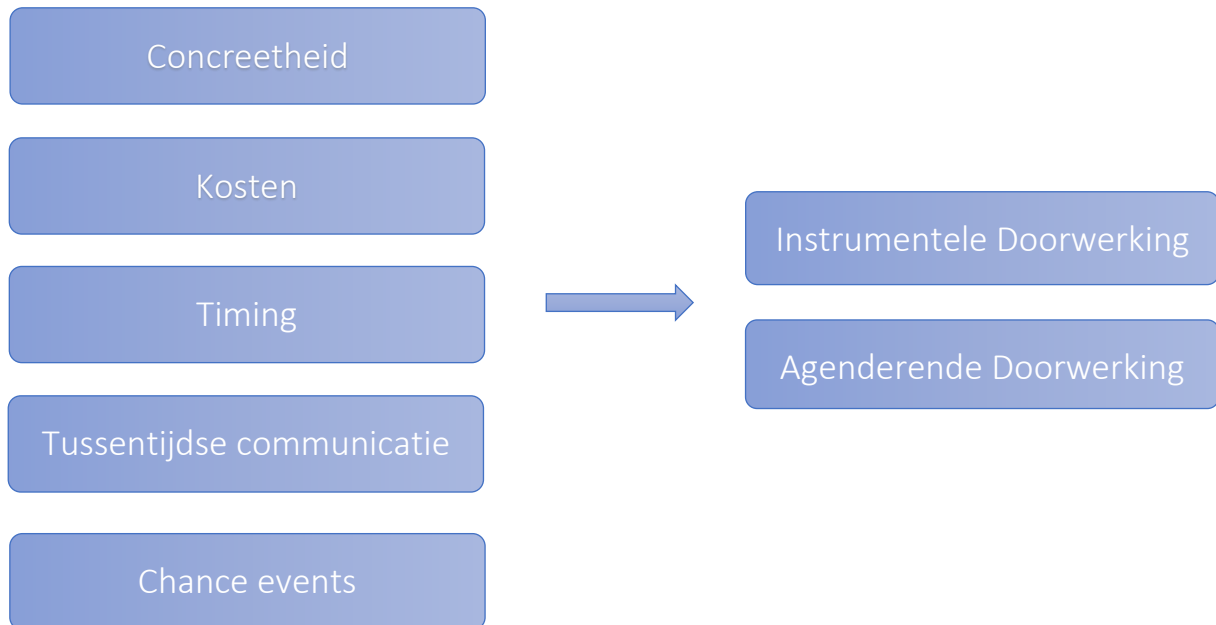
Blume en Voigt (2011) concluderen op basis van deze mandaatfactoren dat er veel configuraties van constitutionele posities zijn. Zij komen uiteindelijk met een typologie van drie constitutionele posities:

- Het Napoleontische model: de SAI houdt zich vooral bezig met juridische kwesties, kan sancties opleggen, opereert los van de wetgevende en uitvoerende macht en heeft in sommige gevallen ook een ex ante bevoegdheid.
- Het Westminster model: de SAI is in dienst van het parlement en rapporteert aan een Public Accounts Committee (PAC). De PAC wordt traditioneel geleid door een parlementslid uit de oppositie. De focus bij deze SAI's ligt veel meer op financiële en performance vraagstukken.
- Het Collegiale model: vergelijkbaar met het Westminster model maar aan het hoofd van de organisatie staat niet één persoon maar een bestuur.

In de institutionele context is het zodoende vooral belangrijk om rekening te houden met het Napoleontische model enerzijds en het Westminster of Collegiale model anderzijds. De Britse SAI heeft een Westminster model en de Nederlandse en Belgische SAI een Collegiaal model. Het zijn alle drie organisaties met een bijzondere constitutionele positie, maar ze kunnen juridisch niet doorwerking afdwingen en beperken zich tot advisering.

2.4 Conceptueel model en verwachtingen

In het onderstaande model is schematisch weergegeven welke afhankelijke en onafhankelijke variabelen onderscheiden zijn in het theoretisch kader en zodoende welke relaties onderzocht worden in het onderzoek.



Figuur 1: conceptueel model

Op basis van het theoretisch kader zijn de volgende verwachtingen geformuleerd. Omdat in de literatuur geen onderscheid gemaakt wordt tussen invloed op instrumentele en agenderende doorwerking, zijn de verwachtingen voor beide typen doorwerking gelijk:

V1: Concreetheid heeft een positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking

V2: Kosten hebben een negatieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking

V3: Timing heeft een negatieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking

V4: Tussentijdse communicatie heeft een positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking

V5: Chance events hebben invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking

H3 Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van het onderzoek beschreven. Paragraaf 1 gaat in op het onderzoeksdesign. Paragraaf 2 gaat in op de caseselectie. Paragraaf 3 behandelt de specifiek gebruikte methoden. Paragraaf 4 gaat in op de operationalisering. Paragraaf 5 bespreekt het proces van de datavergaring en -verwerking. Tot slot is er aandacht voor de validiteit en betrouwbaarheid van de gebruikte methoden.

3.1 Co-Variational Analysis casestudy

De invloed van concreetheid, kosten, timing, tussentijdse communicatie en chance events op de instrumentele en agenderende doorwerking zal worden onderzocht middels een kwalitatieve casestudy. Een casestudy onderzoekt één of meerdere cases en is bedoeld om een klein aantal variabelen grondig te onderzoeken (Blatter & Haverland, 2012). Voor een casestudy is gekozen omdat zowel de afhankelijke als onafhankelijke variabelen onvoldoende geoperationaliseerd zijn in de literatuur voor een kwantitatieve studie. Om meer duiding te geven aan deze concepten is zodoende een methode vereist die voor meer conceptuele diepgang zorgt. Casestudies laten veel detail toe dat niet gemakkelijk wordt verkregen door andere methoden en zijn daarmee een geschikt middel. Bij het design casestudy worden meerdere typen onderscheiden. Het type dat voor dit onderzoek het meest geschikt is, wordt door Blatter en Haverland (2012) *Co-Variational Analysis* (COV) genoemd. Bij een COV casestudy staat de variatie in de onafhankelijke variabele(n) centraal (Blatter & Haverland, 2012). Het doel hiervan is om te onderzoeken wat de afzonderlijke invloed van de onafhankelijke variabelen is. Hierbij wordt verondersteld dat de onafhankelijke variabelen elkaar niet beïnvloeden. Gekozen is voor deze methode omdat in de wetenschappelijke literatuur over doorwerking van advies de onafhankelijke variabelen los van elkaar besproken worden en bijvoorbeeld geen samenhang onderzocht is tussen concreetheid en kosten. Eventuele dynamiek tussen de verschillende onafhankelijke variabelen die toch aanwezig is, zal besproken worden in de resultaten.

3.2 Caseselectie

Een COV casestudy vereist het onderzoeken van meerdere cases, waarbij zoveel mogelijk variantie gezocht wordt in de onafhankelijke variabelen en waarbij eventuele controlevariabelen zoveel als mogelijk constant gehouden worden (Blatter & Haverland, 2012). Op basis hiervan zijn drie cases onderzocht uit drie landen. Gekozen is voor de internationale context omdat dit in het kader van SAI's nog niet vaak wetenschappelijk onderzocht is. Na de tabel is te lezen waarom specifiek voor deze cases gekozen is, met onder meer aandacht voor het constant houden van de institutionele context.

Organisatie	Titel onderzoek	Publicatiejaar
Algemene Rekenkamer (NL)	Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali	2018
Het Rekenhof (BE)	Onderzoek naar de inzetbaarheid van de Luchtcomponent	2019
National Audit Office (VK)	Ensuring Sufficient Military Personnel	2018

Figuur 2: geselecteerde cases

Wat betreft de landselectie gaat het ten eerste om landen die een vergelijkbaar patroon hebben vertoond op gebied van defensie van bezuinigingen en budgetgroei (The World Bank, 2019). Dit houdt in dat in alle drie de landen in de jaren 2010-2015 bezuinigd is op Defensie, waarna in de volgende periode het budget weer is toegenomen. Hierdoor rapporteren de SAI's over vergelijkbare problematiek. Zo rapporteerde de Nederlandse Algemene Rekenkamer over de missie in Mali en welke tekortkomingen hier waren. Het Belgisch Rekenhof rapporteerde over de inzetbaarheid van de Luchtcomponent en constateerde ook tekortkomingen die te linken zijn aan bezuinigingen. De Britse National Audit Office rapporteerde over de in- en uitstroom van personeel, waarbij een sterke focus is op het personeel dat tijdens de bezuinigingen moest vertrekken. Ten tweede is gekozen voor deze landen vanwege het constant houden van de eerder beschreven institutionele context. Het *Tribunal de Cuentas* in Spanje heeft bijvoorbeeld ook een afdeling voor rechtspraak en mag, in tegenstelling tot de Nederlandse, Belgische en Britse SAI, boetes uitdelen (Tribunal de Cuentas, z.j.). Dit kan getypeerd worden als een Napoleontisch model. Een SAI met verregaande juridische bevoegdheden kan implementatie afdwingen, hetgeen mogelijk een verklarende factor voor doorwerking is. De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof hebben een Collegiaal model en de National Audit Office heeft een Westminster model. Deze modellen liggen institutioneel voldoende bij elkaar in de zin dat zij implementatie juridisch niet kunnen afdwingen. Tot slot is ook om praktische redenen gekozen voor deze landen, omdat de documentatie in het Nederlands, Frans of Engels verzorgd is. Dit zijn talen die de onderzoeker machtig is.

Voor het selecteren van de specifieke rapportages is gekozen voor rapportages waarbij sprake is van deels overlappende thematiek, namelijk personele gereedheid. Dit heeft betrekking op de aanwezigheid van voldoende, gekwalificeerd militair personeel (Algemene Rekenkamer, 2018). Dit is een thema dat speelt bij alle onderzochte ministeries en zodoende ook onderzocht is door de SAI's. Tot slot is gekozen om binnen dit thema het meest recente onderzoek op het gebied van performance audit te onderzoeken. Het onderscheid in type audit is belangrijk, omdat dit zeer van

invloed is op hoe aanbevelingen uiteindelijk eruit komen te zien. Er zijn daarnaast vrijwel geen focusonderzoeken gedaan op het gebied van financial audit. Daarbij komt dat financial audit meer raakvlak heeft met accountancy dan met bestuurskunde. Het meeste recente onderzoek vergroot daarnaast de kans dat personen die actief met het proces te maken gehad hebben betrokken kunnen worden bij het onderzoek als respondent. Deze recente publicaties hebben wel een vergelijkbare looptijd, zodat wel in gelijke mate sprake kan zijn van instrumentele of agenderende doorwerking. De cases zijn concluderend qua onafhankelijke variabelen vergelijkbaar op budgetpatroon, juridische positie, type audit, publicatiedatum en thematiek.

3.3 Interviews en documentenanalyse

Het onderzoek naar de instrumentele doorwerking is gebeurd op basis van interviews. Hierbij is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit is een interview met een topic lijst, waarmee gedetailleerde en diepgaande informatie opgehaald kan worden en de ervaring van de respondent centraal staat (Mack, Woodsong, MacQueen, Guest & Namey, 2005). Daarnaast geeft een semigestructureerd interview de ruimte om te verdiepen waar nodig, terwijl wel dezelfde lijn wordt gehanteerd bij alle respondenten (Bryman, 2016). Gekozen hiervoor is omdat interviews goed aansluiten bij een casestudy. Daarnaast is voor de variant semigestructureerd gekozen omdat er wel duidelijke concepten genoemd worden in de literatuur, maar dat deze nog wel concrete invulling behoeven. Deze methode maakt het daarmee mogelijk om zowel de aanwezigheid als relevantie van variabelen voor instrumentele doorwerking te achterhalen en daarnaast ook hoe deze factoren precies invloed hebben.

Het onderzoek naar de agenderende doorwerking heeft plaatsgevonden op basis van documentenanalyse. Documentenanalyse betreft het analyseren van al bestaande tekstuele documenten (Bryman, 2016). Documentenanalyse is hier een geschikt middel, omdat het voor agenderende doorwerking voornamelijk gaat om de input functie voor het parlementair debat. Deze is goed vastgelegd in parlementaire stukken. De analyse wordt aangevuld door 'bijvangst' van informatie uit de semigestructureerde interviews.

3.4 Operationalisering

In het theoretisch kader zijn vijf onafhankelijke en twee afhankelijke variabelen benoemd. Deze zeven concepten bevatten meerdere dimensies, welke uiteindelijk zijn uitgewerkt in indicatoren. In de tabel hieronder is een verkorte versie van de operationalisering te vinden, de volledige tabel inclusief indicatoren is te vinden in bijlage 1.

Concept	Definitie	Dimensies
Instrumentele doorwerking	Een aanbeveling wordt overgenomen en in concreet beleid omgezet.	- Overnemen - Implementeren
Agenderende doorwerking	Rapportage dient als input voor het parlementair debat.	- Rapport als referentiepunt in parlementair debat - Directe vraag in parlementair debat
Concreetheid	Een aanbeveling is concreet op inhoud en persoon.	- Handelingsperspectief - Problemeigenaarschap
Kosten	De kosten die gepaard gaan met een aanbeveling.	- Monitoringskosten - Kosten-batenafweging
Timing	De rapportage heeft een 'bewuste' publicatiedatum.	- Afstemming ministerie - Planning voor besluitvormingsmoment
Tussentijdse communicatie	Communicatie tijdens het onderzoek over de voortgang en resultaten van het onderzoek.	- Contact formeel - Contact informeel
Chance events	Toevallige gebeurtenissen in de politieke sfeer die het onderzoek beïnvloeden.	- Defensie gerelateerde events - Niet-Defensie gerelateerde events

Figuur 3: verkorte operationalisering

De definities zijn samengesteld middels de bevindingen uit de literatuurverkenning. De dimensies zijn deels op basis van de literatuur en eigen inzichten. De uiteindelijke indicatoren zijn naar eigen inzicht opgesteld vanwege de gebrekkige operationalisering in de literatuur. Zoals gesteld is de instrumentele doorwerking onderzocht aan de hand van semigestructureerde interviews. Deze zijn gehouden met de onderzoekers van het SAI (adviesgevers) en de contactpersonen van het betreffende Ministerie van Defensie (adviesontvangers). Op basis van concepten en dimensies is een topic lijst samengesteld, welke de volgorde aanhield voor beide partijen:

- 1) Introducerende vragen
- 2) Generieke vragen over het onderzoek
- 3) Vragen met betrekking tot het overnemen en de implementatie van de aanbevelingen
- 4) Eigen verklaringen voor al dan niet instrumenteel doorwerken

- 5) Behandelen van de topics uit het conceptueel kader: in hoeverre hebben deze factoren meegespeeld?
- 6) Afsluitende vragen

Ter illustratie is een voorbeeldvragenlijst opgenomen in bijlage 2. Zoals gesteld wordt de agenderende doorwerking onderzocht middels documentenanalyse. Bij de documentenanalyse is gekozen voor de bestuurlijke reactie op de rapportages als startpunt. Hierin geeft de minister formeel aan wat deze met de aanbevelingen wil gaan doen. Deze datum is vaak ook het startpunt voor het kamerdebat en dus de agenderende doorwerking. Vanaf de publicatiedatum van de bestuurlijke reactie is in alle kamerstukken gezocht naar referenties en directe vragen naar aanleiding van het rapport.

3.5 Datavergaring en -verwerking

Voor de instrumentele doorwerking zijn de adviesgevers en -ontvangers middels semigestructureerde interviews bevraagd. Eerstgenoemde zijn de onderzoekers vanuit het SAI, welke meegewerkt hebben aan het rapport. Voor deze groep is vanzelfsprekend gekozen omdat de onderzoekers aan de basis staan van het formuleren van de aanbevelingen en de publicatie van het rapport als geheel. De adviesontvangers zijn de contactpersonen vanuit het Ministerie van Defensie. Voor deze groep is gekozen omdat deze tijdens of na het onderzoek het contact verzorgen tussen ministerie en SAI. Deze mensen hebben net als de onderzoekers goed zicht op het gehele onderzoeksproces en zijn veelal betrokken bij de communicatie van de follow up van de aanbevelingen.

Voor de werving van respondenten werd per mail contact opgenomen met één van de onderzoekers van het rapport. De contactgegevens voor iedere case zijn verkregen via contacten binnen de Algemene Rekenkamer. Aan het eind van ieder interview werd de mogelijkheid besproken voor een interview met een medeonderzoeker en werd gevraagd om de contactpersoon voor het rapport bij het Ministerie van Defensie. Bij Defensie werd vervolgens de mogelijkheid besproken voor een interview, indien deze niet wilden meewerken aan een interview is gevraagd per mail een aantal vragen te beantwoorden. De interviews varieerden in lengte van 30 minuten tot ongeveer 1 uur. Elf respondenten zijn uiteindelijk geïnterviewd:

- In de Nederlandse Case zijn vier van de vier mogelijke respondenten geïnterviewd. Dit zijn drie onderzoekers en een contactpersoon vanuit het ministerie.
- In de Belgische Case zijn vier van de zes mogelijke respondenten geïnterviewd. Twee van de vier onderzoekers zijn gesproken, waarbij de andere twee hun input wel schriftelijk bijgeleverd hebben. Vanuit Defensie zijn beide contactpersonen gesproken.

- In de Britse case zijn drie van de zeven mogelijke respondenten geïnterviewd. Twee van de zes onderzoekers zijn geïnterviewd, de andere vier onderzoekers hebben wel schriftelijk hun input bijgeleverd. Daarnaast is ook de contactpersoon vanuit het ministerie gesproken.

Het response percentage is daarmee 65% voor de interviews. Bij ieder interview werd ook gevraagd naar relevante documentatie, waaronder parlementaire verslagen voor de agenderende doorwerking. Vanwege de Coronacrisis in 2020 hebben de interviews afwisselend live en digitaal plaatsgevonden. Voor dit laatste zijn de applicaties Signal, Zoom, GoToMeeting en Skype gebruikt. De interviews waren afwisselend met en zonder beeld. Alle interviews zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Tezamen met de parlementaire verslagen en overige documenten zijn deze gecodeerd en geanalyseerd, de selectie hiervan is toegelicht in bijlage 1, middels het programma Atlas.Ti (versie 8). Bij het analyseren is gebruik gemaakt van selectief coderen. Selectief coderen betekent dat de concepten en bijbehorende dimensies, die voortkomen uit de theorie, gebruikt worden om de transcripten te analyseren (Bryman, 2016). Deze dimensies zijn bij de operationalisering weergegeven. Als voorbeeld is de codeboom voor instrumentele doorwerking opgenomen in bijlage 3. Selectief coderen houdt tot slot rekening met het ontstaan van nieuwe, nog niet meegenomen topics (Bryman, 2016). Deze zijn in eerste instantie gecodeerd onder 'overig' en worden bij de analyse en resultaten in de laatste paragraaf besproken.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Casestudies, met als specifieke methoden interviews en documentanalyse, hebben voornamelijk als doel om intern valide te zijn (Bryman, 2016). Dit wil zeggen dat binnen de onderzochte cases vooral één op één causale relaties gelegd moeten kunnen worden. Casestudies zijn over het algemeen niet extern valide (Bryman, 2016). Dit wil zeggen dat dit onderzoek niet als doel heeft uitspraken te doen over het gehele onderzoeksdomein, bijvoorbeeld SAI aanbevelingen in het algemeen. Om de interne validiteit verder te verhogen, is geprobeerd om zoveel mogelijk relevante respondenten te verwerven. Door meer interviews krijgt men een beter beeld van hoe de onderzochte concepten in elkaar zitten en welke invloed deze gehad hebben. Verder is middels de topiclijst zoveel mogelijk getracht begrippen goed te definiëren, om de constructvaliditeit te verhogen. Tot slot is aan de interne validiteit gewerkt door de volgorde in de vragenlijst zo te maken dat suggestieve vragen vermeden zijn.

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de consistentie in de metingen (Bryman, 2016). Dit is bereikt door standaardisatie van de vragenlijst, waardoor iedere respondent de vragen op dezelfde manier voorgelegd heeft gekregen. Verder is eerst een proefinterview gehouden met een

onderzoeker binnen de Algemene Rekenkamer en is dit interview vervolgens vergeleken met het gebruikte interview om te checken of de bevindingen constant zijn.

H4 Casebeschrijvingen

In dit hoofdstuk zijn de casebeschrijvingen te lezen. Dit geeft per case antwoord op de volgende vragen: 1) Wat is achtergrond van de case? 2) Welke aanbevelingen zijn er gedaan? 3) Wat is de instrumentele en agenderende doorwerking van het rapport en de aanbevelingen?

4.1 Case 1: Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali

4.1.1 Over de rapportage

Het Nederlandse Kabinet informeert op 1 november 2013 in een zogenoemde 'artikel 100-brief' de Tweede Kamer over haar besluit om een bijdrage te leveren aan de *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali*. Met de missie werd beoogd belangrijke bevolkingscentra zoals steden te stabiliseren, het herstel van het staatsgezag in heel Mali te bevorderen, te bemiddelen bij politieke dialoog en verzoening, steun te verlenen bij de organisatie van verkiezingen, burgers te beschermen en de humanitaire hulp te ondersteunen (Algemene Rekenkamer, 2018: 11). De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de krijgsmacht in staat is om de inzet gereede militaire eenheden samen te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de missie en deze inzetgereed te houden tijdens de missie. Daarnaast was het doel om vast te stellen wat de gevolgen daarvan waren voor de krijgsmacht (Algemene Rekenkamer, 2018: 11). In dit onderzoek is het formele gereedstellingsproces vergeleken met de praktijk in Mali.

Aanbevelingen

In dit rapport doen we de volgende aanbevelingen:

1. Algemeen

We bevelen kabinet en parlement aan om in de besluitvorming over het aangaan of verlengen van missies de balans te bewaken tussen wat aan missies noodzakelijk is op zowel korte als lange termijn, wat de krijgsmacht aankan en indien nodig tevens de financiële condities daarop aan te passen.

2. Risico voor basisgereedheid

We bevelen de minister van Defensie aan om bij beslissingen over aantal, aard, omvang en duur van door de krijgsmacht uit te voeren missies eveneens mee te wegen of de doelstelling om de basisgereedheid van de krijgsmacht in 2021 op orde te hebben er door in gevaar komt.

3. Artikel 100-brieven

We bevelen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan om in het door hen vastgestelde toetsingskader voor de artikel 100-brieven op te nemen dat in deze brieven met meer nadruk en helderheid ingegaan moet worden op de gevolgen van de missie voor de gereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht als geheel, met daarbij dus expliciet ook aandacht voor de gevolgen voor onderdelen van de krijgsmacht buiten de eenheid die uitgezonden wordt. Hierdoor kan ook het parlement deze zaken meewegen bij de besluitvorming.

4. Oefenmiddelen

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zorg draagt dat eenheden die opwerken voor missies beschikken over voldoende en adequaat oefenmaterieel.

5. Gereedmelding

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zichtbaar laat vaststellen dat uitgezonden eenheden daadwerkelijk voldoen aan de voor de missie geformuleerde vereisten.

6. Gereedheid in de missie

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij organiseert:

- dat een militaire missie voldoende is uitgerust met materieel en reserveonderdelen, afgestemd op de klimatologische- en terreinomstandigheden en op de verwachte duur van de missie en
- dat voor het onderhoud van het materieel een daarop afgestemd instandhoudingsplan is opgesteld.

Figuur 4: aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport 'Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali' op pagina 9-10

4.1.2 Instrumentele doorwerking

Voor de instrumentele doorwerking van het rapport moet ten eerste gekeken worden naar de ministeriële reactie op het rapport. Deze reactie is in dit geval een gezamenlijke productie van het Ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken, maar is primair vanuit Defensie opgesteld. In deze ministeriële reactie is te lezen dat alle zes de aanbevelingen van de AR onderschreven worden¹. Ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen valt in deze reactie te lezen dat de vijfde aanbeveling geïmplementeerd is, omdat aan deze aanbeveling al voldaan is tijdens de missie. Voor

¹ Tweede Kamer 2017-2018, 29521 nr. 362

de overige aanbevelingen wordt een stappenplan uiteengezet over hoe dit door Defensie bereikt gaat worden.

De instrumentele doorwerking is volgens de respondenten van de Algemene Rekenkamer op te delen in twee delen:

“Kort na publicatie kun je van slechts een aantal aanbevelingen concreet zien of er iets mee gedaan is. Van andere aanbevelingen worden meer in zijn algemeenheid zaken benoemd voor volgende missies. Dan wordt het moeilijker om de doorwerking te beoordelen omdat je dan over interne documenten moet beschikken. De huidige missie met het fregat naar de Straat van Hormuz is daarbij een mooie testcasus.” (R1)

Eenzijds zijn er de aanbevelingen waarvan gelijk vastgesteld kan worden of deze geïmplementeerd zijn, anderzijds zijn er aanbevelingen waarvan de implementatie in volgende missies nog bekeken moet worden. Een voorbeeld hiervan is aanbeveling 2, bij de missie naar Hormuz kan bijvoorbeeld getest worden of Defensie aan de normen van gereedheid blijft voldoen omdat de missie zwaar op de middelen drukt. Ook aanbeveling 1 en 4 moeten volgens de onderzoekers nog getest worden in volgende missies.

Volgens alle respondenten kon in ieder geval vastgesteld worden dat aanbeveling 3 en 6.2 waren opgevolgd. Deze aanbevelingen waren gekoppeld aan respectievelijk de artikel 100 brief en het instandhoudingsplan, de gevraagde elementen zijn hierin verwerkt. Een andere onderzoeker (R2) zag meer impliciet ook bewijs voor de implementatie van aanbeveling 1. Deze aanbeveling had betrekking op het bewaken van de balans bij het verlengen van missies, deze balans ontbrak volgens de onderzoeker waardoor de missie niet verlengd is. In hoeverre dit een gevolg is van de aanbeveling, is volgens de onderzoekers moeilijk vast te stellen. De respondent vanuit het ministerie (R4) stelt dat dit wel een rol heeft gespeeld, maar zeker niet de enige factor was. Daarnaast zijn volgens de onderzoekers ook een aantal aanbevelingen wel ter harte genomen of formeel overgenomen, maar niet geïmplementeerd. Twee onderzoekers vanuit de Algemene Rekenkamer stelden dat aanbeveling 2 niet gehaald wordt: wat er ook qua missies aangegaan wordt in de aankomende jaren, Defensie haalt voorlopig nog niet de verschillende normen voor operationele gereedheid. De respondent vanuit Defensie (R4) voegt hier nog aan toe dat aanbeveling 6.1 niet geïmplementeerd zal worden. De aanbeveling impliceert volgens deze respondent een verdubbeling van het oefenmaterieel, iets dat met het huidige budget niet mogelijk is. Deze visie wordt begrepen door de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer, zeker omdat het een aanbeveling is die veel geld vergt. Samenvattend is van ongeveer de helft van de aanbevelingen sprake van sterke instrumentele doorwerking, maar van enkele aanbevelingen is de instrumentele doorwerking miniem te noemen.

4.1.3 Agenderende doorwerking

De onderzoekers van de Algemene Rekenkamer deelden ook hun ervaringen ten aanzien van de agenderende doorwerking van dit specifieke rapport. Een onderzoeker (R1) stelde dat de parlementaire commissie Defensie bij de presentatie geschokt reageerde op de bevindingen. Een andere onderzoeker (R3) illustreerde de agenderende doorwerking met een anekdote:

“Ik weet ook nog heel goed, het wekelijkse gesprek met Rutte bij het programma Buitenhof, dat hadden we nog nooit meegemaakt, daarbij werd hij 10 minuten lang ondervraagd over de conclusies uit het rapport. Dat gebeurt echt nooit.” (R3)

Tot slot concluderen alle onderzoekers dat het onderzoek als input gediend heeft voor het politieke debat over de voortzetting van de Nederlandse bijdrage in Mali.

Op basis van de documentenanalyse kan gesteld worden dat de rapportage een goede agenderende doorwerking heeft, een bevestiging van het beeld dat de respondenten schetsen. Naar aanleiding van het rapport zijn drie schriftelijke directe vragen ingediend voor het overleg van de parlementaire commissie defensie². Deze vaste commissie in de tweede kamer komt ongeveer 20 keer per jaar bijeen voor structureel of ad hoc overleg, waarbij ongeveer 15 vragen per keer ingediend worden. Deze vragen werden gesteld door commissieleden, ofwel parlementsleden die zich specifiek met Defensie bezighouden, aan de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie, de Minister voor Buitenlandse Handen en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Justitie en Veiligheid. De eerste vraag luidde of er een direct verband bestond tussen de rapportage en het stoppen van de missiebijdrage, de tweede vraag of de missie door had kunnen gaan ondanks de rapportage en ten derde of de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer een herziening van het instandhoudingsplan noodzakelijk maakt. Het rapport heeft nog vaker als referentiepunt gediend. In de ministeriële brieven, betreffende de stand van zaken bij vredesmissies, is het rapport zesmaal als uitgangspunt gebruikt, voornamelijk bij de beoordeling om bestaande missies in Iraq en Afghanistan voort te zetten³. Dit is eveneens het geval bij het overleg van de parlementaire commissie Defensie, waar het rapport nog vijfmaal gebruikt is. In de tweede kamer is het rapport zevenmaal gebruikt als referentiepunt in de plenaire debatten, het rapport werd hier naast de debatten over missies ook gebruikt om reguliere problematiek bij Defensie aan te kaarten⁴. Een voorbeeld hiervan is de ‘Chroom 6 affaire’. Defensie had in dit geval verschillende veiligheidsaspecten niet in acht genomen bij het transporteren van gevaarlijke stoffen. Een parlements lid haalde vervolgens het rapport van de

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 521, nr. 364

³ Onder meer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 521, nr. 363

⁴ Onder meer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 34 775, nr. 97, item 4

Algemene Rekenkamer aan tijdens een plenair debat om aan te tonen dat veiligheidsaspecten door Defensie vaker niet acht genomen worden.

4.2 Case 2: Onderzoek naar de Inzetbaarheid van de Luchtcomponent

4.2.1 Over de rapportage

De luchtcomponent in België beschikt over verschillende gevechtscapaciteiten. Drie prominente voorbeelden daarvan zijn de NH90 helikopters, de F-16 straaljagers en de C130 transportvliegtuigen. In een monitoring naar Defensie viel het auditteam van het Belgisch Rekenhof op dat bij de aanschaf van de C130 transportvliegtuigen zich problemen hadden voorgedaan. Dit was een aanknopingspunt voor een audit naar dit type toestel en deze is uiteindelijk uitgebreid naar alle drie de typen. Hierbij was het doel om publiekelijk inzicht te geven over de inzetbaarheid van de toestellen. Dit werd gedaan door een kwantificering van de cijfers over personeel en materieel, tevens hoe deze met elkaar in verband stonden. De cijfers werden verder nog vergeleken met de verschillende ambitieniveaus (hetgeen de luchtcomponent moet kunnen) op federaal dan wel NATO niveau om een uitspraak te kunnen doen of de luchtcomponent voldoende inzetbaar is.

Aanbevelingen	
Aanbevelingen voor de minister van Defensie	
1	De Strategische Visie periodiek herzien, rekening houden met de vierjaarlijkse update van de NAVO-doelstellingen en de langetermijnraming van de financiering regelmatig actualiseren.
2	Het ambitieniveau opnemen in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting.
3	De haalbaarheid bewaken van het gecombineerde <i>Full Operational Capacity</i> (FOC) ambitieniveau voor <i>Search and Rescue</i> en de ondersteuning van de marine op basis van de beschikbaarheid van de vier NH-90 NFH toestellen.
Aanbevelingen voor Defensie	
4	Een Defensiebrede rapportering over de inzetbaarheid opstellen.
5	Het inzicht in de kosten voor de paraatstelling verhogen door de kostenanalysetool verder uit te werken.
6	De werkwijze om de kosten van operaties te bepalen, documenteren.
7	Volledige afrekeningen maken van de kosten van individuele operaties, met een terugkoppeling naar de begrotingsprogramma's en basisallocaties.
Aanbevelingen voor de Luchtcomponent	
8	Jaarlijks rapporteren over het bereiken van de <i>Belgian Air Force Framework Objectives</i> .
9	De opvolging van de paraatstelling via de Cockpit verbeteren door: <ul style="list-style-type: none"> • indicatoren dynamischer in te vullen; • een specifieke set indicatoren over de impact van de inzet toe te voegen; • de toepassing van de AOSAC-codes te uniformiseren binnen alle eenheden;

Figuur 5: aanbevelingen van het Belgisch Rekenhof in de rapportage 'Onderzoek naar de Inzetbaarheid van de Luchtcomponent' op pagina 91

4.2.2 Instrumentele doorwerking

Het startpunt van de instrumentele doorwerking van deze negen aanbevelingen is te vinden in de ministeriële reactie op het rapport⁵. Hierin wordt gesteld dat alle aanbevelingen overgenomen worden, met uitzondering van aanbeveling 2 en 7. Aanbeveling 2 over het ambitieniveau wordt niet opgenomen in de begroting, omdat dit ambitieniveau een meerjarig karakter heeft en niet past in de jaarlijkse begrotingscyclus. Daarnaast wordt een volledige kostenafrekening niet gemaakt vanwege de arbeidsintensiviteit ervan. Hoewel het eindrapport vrij recent gepubliceerd is, heeft het Belgische Ministerie van Defensie wel al de kans gekregen om met de implementatie aan de slag te gaan van de andere aanbevelingen:

⁵ De Kamer, vergaderjaar 2019-2020, MOD/ATSS/RB/19-004288

“Veel van de aanbevelingen zijn door het onderzoek heen al toegepast, er zijn een aantal aanbevelingen die je niet meer terugvindt in het document omdat het bijna 2 jaar heeft geduurd. Ze zijn tussentijds in contact gekomen met subject matter experts en dat er een hele positieve tussentijdse uitwisseling geweest is van: ja, wij doen het zo, want zo gaat het bij Sociale Zaken bijvoorbeeld ook, en dat het Rekenhof hen dan een spiegel voorhield. ... Er zijn een aantal dingen, ‘on the flight’, al aangepast.” (R8)

Aan aanbeveling 1 en 3 wordt volgens de respondenten van het ministerie hard gewerkt, ook al is de implementatie nu lastig te sturen omdat België op dit moment geen regering heeft⁶. Aanbeveling 4 tot en met 6 voor defensie als geheel werden door de respondenten vanuit defensie als zeer welkom ervaren, met deze aanbevelingen is men actief aan de slag gegaan. Deze aanbevelingen hadden vooral betrekking op betere documentatie. De eerste jaarlijkse herhalingen van deze betere vormen van rapportering zijn nu terug te vinden, waardoor deze aanbevelingen als bijna geïmplementeerd beschouwd kunnen worden. De enige uitzondering daarbij is de defensiebrede rapportering, die waarschijnlijk niet gerealiseerd kan worden. Dit komt volgens de Defensie-respondenten doordat iedere component in België op zijn eigen specifieke wijze rapporteert en hieraan vasthoudt. Voor aanbeveling 8 geldt ook dat zich hier de eerste jaarlijkse herhalingen beginnen voor te doen. Aanbeveling 9 is volgens Defensie al grotendeels geïmplementeerd tijdens het onderzoek: de kwaliteit van indicatoren en rapportering is al sterk verbeterd, hier wordt nog de laatste hand aan gelegd. Samenvattend is de mate van instrumentele doorwerking vergelijkbaar aan die van de Nederlandse case. Een aantal aanbevelingen, zeker die op Defensie en luchtcomponent niveau, hebben een sterke instrumentele doorwerking. Tegelijkertijd is de instrumentele doorwerking van de aanbevelingen aan de ministerie miniem te noemen.

4.2.3 Agenderende doorwerking

Uit zowel de interviews als de documentenanalyse blijkt dat de agenderende doorwerking van de rapportage miniem is. Een van de Defensie-respondenten zegt daarover:

“Een eerste reactie vanuit het parlement was er eigenlijk niet ... In een tweede tijd, ergens in 2020, heeft men gerefereerd naar het verslag om de daling van het ambitieniveau van de f-16 aan te kaarten.” (R7)

De verschillende respondenten linken dit opnieuw aan het ontbreken van een regering. Een van de respondenten vanuit het Ministerie van Defensie stelt ook dat een andere reden hiervoor kan zijn omdat het rapport redelijk positief is over de staat van de luchtmacht. Er worden geen acute

⁶ Interview werd gehouden voordat de tijdelijke ‘Corona-regering’ werd aangesteld in België

problemen vermeld waardoor de politiek zich wellicht minder genoodzaakt zag om erover te debatteren. In de genoemde tweede fase is in de parlementaire commissie landsverdediging, een vergelijkbare parlementaire commissie als in het Nederlands parlement, slechts één directe vraag gesteld door een parlamentslid over het rapport met betrekking tot het dalende ambitieniveau, in de rest van deze vergadering refereert dit parlamentslid nog driemaal aan het rapport. Hierin betreurt hij dat de aanbeveling over het ambitieniveau niet door de minister wordt overgenomen⁷. Verder ziet hij het niet overnemen als een teken dat Defensie het steeds lager wordende ambitieniveau wil verbloemen. Zolang het ambitieniveau niet in de begroting zit, valt de steeds lager wordende inzet minder op.

4.3 Case 3: Ensuring Sufficient Military Personnel

4.3.1 Over de rapportage

Tekort aan voldoende, gekwalificeerd personeel is een probleem dat zich in meerdere Europese krijgsmachten voordoet. Defensie in Groot-Brittannië is daar geen uitzondering op. Het is een zaak die zowel in het politieke als medialandschap uitgebreid is behandeld, waardoor de NAO een onderzoek instelde naar verschillende dimensies rondom defensiepersoneel. Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de omvang en oorzaken van de huidige problematiek rondom personeel, wat Defensie nu doet om de problemen op te lossen en hoe zij in de toekomst de problemen willen aanpakken.

⁷ Commissie Landsverdediging, vergaderjaar 2019-2020, CRIV 55 COM 115 (2^{de} zitting van 55^{ste} zittingsperiode)

Recommendations

22 The Department needs to reassess its approach to workforce management so that it can respond to future recruitment and retention challenges and, ultimately, develop a workforce capable of meeting the changing demands of modern warfare. We recommend:

a After publication of the Modernising Defence Programme in summer 2018, Head Office should work quickly to develop workforce strategies for critical trades. In doing so, it should test whether its recruitment requirements, career structures, remuneration packages and role designations enable it to compete effectively in employment markets for the specialist skills it requires.

b The Department should ensure that the Chief of Defence People (CDP) has the authority needed to ensure there is a targeted and sustained emphasis on reducing shortfalls and developing the skills needed in the longer-term. Drawing on input from Heads of Professions and skills champions, the CDP needs to be able to focus on new and changing skill requirements and to direct the Commands to target long-standing capability shortfalls and improve diversity.

c Head Office should conduct a review to understand the impact of financial pressures on how the Commands develop the workforce capability needed in the longer-term. It should collect more detailed information to better understand Commands' workforce expenditure. This would enable it to review the incentives created by the budget allocation process and ensure Commands are maintaining an appropriate emphasis on workforce skill development.

d Head Office should systematically review its management information to build a deeper understanding of the causes of capability shortfalls for the pinch-point trades and monitor the strain placed on personnel.

e Head Office should assess the potential to expand the more innovative approaches to alleviating shortfalls in pinch-point trades. For example, it should assess the potential to: widen the use of direct recruitment into more senior roles (lateral recruitment); increase flexibility to move personnel between Commands; assess whether military posts could be re-designated to be filled by civilians or reserves; and work more closely with other government departments and national security organisations.

f Head Office should improve its assessment of how workforce management initiatives are impacting on its 'offer' to regulars. It should establish a clear baseline and metrics to understand the impact of the changes in the Armed Forces People Programme. It should then regularly review its evidence base to better understand the cumulative effect of these changes.

Figuur 6: aanbevelingen van de NAO in de rapportage 'Ensuring Sufficient Military Personnel' op pagina 12-13

4.3.2 Instrumentele doorwerking

De instrumentele doorwerking van het rapport is op papier te vinden in de *treasury minute*⁸: de NAO stuurt de rapportage door de naar de Public Accounts Committee in het parlement. Deze commissie roept ministers en topambtenaren op voor hoorzittingen om aanvullende vragen te kunnen stellen en stelt vervolgens eigen aanbevelingen op (die overigens vrijwel identiek zijn aan die van de NAO). In de treasury minute laat het ministerie weten wat het met de aanbevelingen gaat doen. Het Ministerie van Defensie splitst de aanbevelingen uit in 9 kleinere aanbevelingen. Hiervan neemt het er 7 ter harte en noemt hierbij de verwachte implementatiedata. Naast deze zeven aanbevelingen is één aanbeveling volgens deze schriftelijke reactie al geïmplementeerd, deze heeft betrekking op aanbeveling e van de NAO. Het gevoerde argument hierbij is dat Defensie hier al mee aan de slag is gegaan middels een *Workforce Change Program*. Overigens zijn de respondenten van

⁸ Public Accounts Committee, zittingsperiode 2017-2019, CCS1218161550, 978-1-5286-0925-8

de NAO het hier niet volledig mee eens, omdat deze innovaties nog kleinschalig zijn. Daarnaast is de aanbeveling voor een databestand met voormalig personeel afgekeurd vanwege privacyredenen. Ook hier was de NAO het niet volledig mee eens omdat volgens de respondenten met enkele aanpassingen dit databestand er wel had kunnen komen.

Hoewel de meeste aanbevelingen nog onderweg zijn om geïmplementeerd te worden, zien beide onderzoekers (R9 en 10) al de nodige voortgang. Aanbeveling b is bijvoorbeeld volledig geïmplementeerd, waarbij de bevoegdheid succesvol verplaatst is naar de *Chief of Defence People*. Aanbeveling c, d en f hadden volgens de onderzoekers betrekking op het intern verbeteren van de kennis over het personeel en waar ze acties moeten ondernemen. Ook dit is succesvol geïmplementeerd volgens één van de onderzoekers:

“They have thought about the terms of reference of the chief of defence people. They are putting in place a strategy to address some of the skills gaps. They build their understanding of the shortfalls in the armed forces and they have implemented a number of actions to try and improve recruitment.” (R10)

Ook door de respondent vanuit het ministerie wordt bevestigd dat hard gewerkt wordt om de nodige kennis binnen te halen of aanwezige kennis beter te benutten. Aanbeveling a en e behoeven nog implementatie volgens de onderzoekers: er is voor het jaar 2019 wel voldoende personeel aangetrokken maar Defensie heeft nog niet bewezen dat het goed kan concurreren met de markt of structureel aan de slag is gegaan met innovatieve wervingsmethoden. Samenvattend is de instrumentele doorwerking van de meeste aanbevelingen als sterk tot zeer sterk te beschouwen.

4.3.3 Agenderende doorwerking

De onderzoekers van het rapport waren zeer positief gestemd over de agenderende doorwerking, zo stellen beide onderzoekers (R9 en 10) dat dit al deels geregeld is door de behandeling via de Public Accounts Committee. Een van de onderzoekers (R9) stelde dat de agenderende doorwerking goed was, omdat de aanbevelingen van deze commissie vrijwel dezelfde waren als die van de NAO. Daarbij lag het accent vooral op het feit dat het ministerie creatiever moest zijn in het werven van personeel. Niet alleen de Public Accounts Committee gebruikte het rapport veelvuldig. In de Hansard, het parlementaire archief, is terug te vinden dat naast een aparte hoorzitting over het rapport zes directe vragen gesteld zijn naar aanleiding van het rapport. Twee daarvan waren in schriftelijke vorm aan de minister en hadden betrekking op welke personeelstekorten er precies zijn en wat de minister hieraan ging doen⁹. De andere 4 waren

⁹ Hansard Houses of Parliament, vergaderjaar 2018, written questions 137073 en 137080

verspreid in debatten van de House of Lords en de House of Commons, waarbij steeds gerefereerd werd naar cijfers uit het onderzoek en de minister of prime-minister gevraagd werd welke actie er ondernomen ging worden¹⁰. Een voorbeeld hiervan is een parlementslid dat de minister confronteert met de cijfers over de tekortkomingen qua personeel bij de afdeling cybercrime en wat de minister gaat doen om het land vrij van cyber-terrorisme te houden. Tot slot werd nog 7 keer gerefereerd naar het onderzoek door parlementsliden¹¹. Opnieuw vooral verwijzend naar de cijfers uit het rapport met de opmerking dat het ministerie creatiever moet worden in het werven van personeel. Een van de onderzoekers onderstreept dit gebrek aan creativiteit met een passende anekdote:

“For example: the RAF were very proud to say they set up a linkedin page and via this way managed to get 28 former RAF pilots back into service. And saying: ‘you now work for a commercial airline, but we would love it if you came back.’ Various pilots were amazed and said: ‘We did not know you wanted us back, we are very bored making the same flights time and time again.’ This was so small scale and fairly unimaginative.” (R9)

¹⁰ Onder meer: Hansard Houses of Parliament, vergaderjaar 2019, Volume 654 column 1189

¹¹ Onder meer: Hansard Houses of Parliament, vergaderjaar 2018, Volume 790 column 1269

H5 Resultaten & Analyse

In dit hoofdstuk wordt per variabele onderzocht of dit nu wel of geen invloed heeft op de instrumentele of agenderende doorwerking. Per variabele worden eerst de cases los geanalyseerd. In de analysetabel wordt vervolgens aangegeven of de indicator wel, geen of wisselende/onvoldoende invloed had op de instrumentele dan wel agenderende doorwerking. De analysetabellen zijn op casusniveau en niet op respondentniveau; dit houdt in dat respondenten het soms oneens waren of niet bij het betreffende onderwerp hebben stilgestaan. In dit geval zijn de data van de adviesontvanger leidend. Het hoofdstuk sluit af met de bijvangst van het onderzoek: resultaten die niet te plaatsen zijn in het conceptueel model.

5.1 Concreetheid

Bij de variabele concreetheid is onderscheid gemaakt tussen ten eerste de indicator probleemeigenaarschap; de concreetheid bij het noemen van entiteiten die met de aanbeveling aan de slag moeten. Ten tweede is er het handelingsperspectief; de mate waarin bij een aanbeveling concreet de vervolgstappen uiteengezet worden.

5.1.1 Nederland

Een van de onderzoekers (R1) stelde in het kader van probleemeigenaarschap dat in deze rapportage verschillende probleemeigenaren zijn aangewezen. Dit heeft volgens de respondent een positieve uitwerking op de doorwerking:

“Wat betreft de ontvanger van het advies proberen we altijd zo een specifiek mogelijk een eigenaar van de aanbeveling te benoemen. In dit geval hebben we bewust onderscheid gemaakt tussen parlement, kabinet, Ministerie van Defensie en Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarmee vergroot je volgens mij de impact” (R1)

Vanuit het Ministerie van Defensie (R4) wordt dit bevestigd: het is heel belangrijk bij de doorwerking om voor ogen te hebben voor wie je het doet en daar ook je aanbevelingen op aanpast. Daarbij is het volgens deze respondent goed geweest dat de kamer expliciet genoemd is. Zo voelt het parlement zich genoodzaakt om er iets mee te doen, dit wordt ook bevestigd in de documentenanalyse. Een van de onderzoekers (R3) plaatste wel een kanttekening, omdat het adresseren van zoveel probleemeigenaren juist de kracht van het onderzoek vermindert. De respondent benadrukte dat dit onderzoek veel dimensies aansneet, waardoor te veel probleemeigenaren benoemd moesten worden in de aanbevelingen. Duidelijkheid voor wie je het doet lijkt daarmee een positieve invloed te hebben op de instrumentele en agenderende doorwerking, maar hier zit wel een grens aan.

Respondent 1 stelde, in het kader van het handelingsperspectief, dat voor concrete beleidsveranderingen de aanbevelingen in beginsel qua inhoud zo concreet mogelijk geformuleerd moeten worden. Dit wordt bereikt door de aanbeveling te koppelen aan een concreet veranderbaar product:

“Zoals eerder gesteld proberen we de aanbevelingen altijd te koppelen aan een concreet product zoals een artikel 100 brief of een instandhoudingsplan. Dan weet de ontvanger goed wat ze er mee moeten, maar concrete aanbevelingen maken de follow up voor de Rekenkamer ook makkelijker. We kunnen zelf dan makkelijker zien wat er mee gedaan is.” (R1)

Respondent 1 was van mening dat dit bij het formuleren van de aanbevelingen goed gelukt is. Verschillende aanbevelingen zijn namelijk gekoppeld aan defensiedocumentatie. Hier kan zodoende concreet iets veranderd worden, waardoor de eventuele implementatie ook goed zichtbaar wordt voor de Algemene Rekenkamer. Respondent 3 voegt hier aan toe dat dergelijke concreetheid zeer wenselijk is, maar dat dit bij de aanbevelingen van dit onderzoek onvoldoende gelukt is. De verklaring hiervoor ligt volgens respondent 3 in het te algemene onderzoeksmodel. Een andere verklaring is dat deze respondent concreetheid veel diepgaander interpreteert, er moet namelijk ook meegedacht worden met de oplossing in de aanbevelingen:

“...het is wel een ambitie die we hebben om het zo concreet te maken, maar het blijft lastig. Je maakt jezelf er ook kwetsbaar mee, hoe concreter je wordt hoe kwetsbaarder je bent. Als je concreet zegt waar het mis is en waar het beter moet, dan kan daar kritiek op komen.” (R3)

Deze uiting staat haaks op de visie van een andere onderzoeker, die stelt dat een aanbeveling bewust een bepaalde mate van abstractie moet houden:

“En wat betreft de concreetheid qua inhoud: je kunt wel bij sommige aanbevelingen gaan zitten op de stoel van de minister, maar dat lijkt ook weer niet onze rol.” (R2)

Er wordt door de onderzoekers verschillend gedacht over hoe concreet aanbevelingen geformuleerd moeten worden. De respondent vanuit het ministerie beoordeelt de aanbevelingen vanuit dit rapport in wisselende mate als concreet. Deze stelt verder dat voor concrete beleidsverandering, instrumentele doorwerking, aanbevelingen heel concreet moeten zijn:

“Als je wilt dat het voor de kamer is, dan is het in algemene zin meer om een maatschappelijke discussie op gang te brengen. Als het voor de ambtenaren bedoeld is, in ons geval de burgers en militairen, moeten de aanbevelingen zo zijn dat het concreet werkbaar is.” (R4)

Tegelijkertijd wordt hier gesteld dat concreetheid qua inhoud niet belangrijk is voor het parlement. Ook de respondenten vanuit de Algemene Rekenkamer bevestigen dat de aanbevelingen gericht aan het parlement abstracter van aard zijn. Dit beeld wordt bevestigd in de documentenanalyse, waar de parlementsleden vooral refereren naar de algemene aanbevelingen zoals aanbeveling 1. Handelingsperspectief lijkt daarmee een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking, maar geen invloed te hebben op de agenderende doorwerking.

5.1.2 België

Volgens één van de respondenten heeft het Rekenhof bewust rekening gehouden met de factor probleemeigenaarschap bij het formuleren van de aanbevelingen. Het Rekenhof heeft namelijk drie verschillende entiteiten genoemd bij de aanbevelingen, ook al heeft Defensie een eenheidsstructuur. Het nut hiervan is tweeledig: iedere partij weet waar het verantwoordelijk voor is en het maakt de verantwoording makkelijker:

“Ik ben van mening dat dat wel een belangrijke factor is, omdat we in het verleden nog wel een kritiek kregen als Rekenhof door het gebruik van het woord ‘men’ als in: ‘men moet dit doen’. Wie is dat dan? We hebben wel eens gehad dat dan de minister akkoord ging met slechts een paar aanbevelingen, omdat hij uiteindelijk niet voor bepaalde zaken verantwoordelijk was. Maar het zorgt voor een betere afbakening, en maakt het ook makkelijk voor de opvolging ervan. We willen graag kunnen zeggen: ‘deze aanbeveling waren voor u, minister, wat is er precies mee gebeurd?’” (R6)

De keuze voor het noemen van de verschillende probleemeigenaren wordt gewaardeerd door de respondenten vanuit Defensie, het maakt het voor het ministerie in ieder geval duidelijk waar zij qua beleid aanpassingen moeten doen. Zij noemen verder ook het belang van het apart noemen van de minister in deze aanbevelingen, zodat het parlement hier goed op in kan gaan. Hoewel het adresseren van de juiste probleemeigenaren ervoor heeft gezorgd dat men instrumenteel en agenderend met de aanbevelingen aan de slag kon, heeft één van de onderzoekers nog wel een kanttekening bij dit punt:

“... bijvoorbeeld aanbeveling 4,5,6 voor defensie. Die zijn niet alleen voor de luchtcomponent, dat is een eenheidsstructuur. We hebben onze brieven wel gericht aan de chef defensie, uiteindelijk hebben we enkel echt contact gehad met de luchtcomponent. Daarmee is defensie niet echt eigenaar van de aanbeveling. ... Onze vaststelling bij het onderzoek voor bijvoorbeeld een defensiebrede rapportering die er moet komen, maar dat is gemakkelijk gezegd want we hebben niet echt gepraat met de mensen die dat zouden moeten doen. Dus zij zijn misschien niet echt overtuigd van de noodzaak ervan.” (R6)

Probleemeigenaarschap gaat dus verder dan het noemen van de juiste partijen, het betekent dat ook de juiste mensen bij het onderzoek betrokken moeten worden. Dit laatste ontbrak soms nog in deze casus. Hiermee lijkt probleemeigenaarschap een positieve invloed te hebben op de instrumentele en agenderende doorwerking.

De onderzoekers van het Rekenhof hebben met betrekking tot het handelingsperspectief aangegeven dat concreetheid qua inhoud een structureel thema is dat afgetoetst wordt. Toch kwam één van de onderzoekers (R6) wel tot de conclusie dat sommige aanbevelingen misschien nog te vaag geformuleerd zijn. Hiermee wordt vooral bedoeld op de aanbeveling over de haalbaarheid van het ambitieniveau. De onderzoeker had graag concreter willen neerzetten wat daarvoor moet gebeuren. De respondenten vanuit het Ministerie erkennen dat deze aanbeveling voor instrumentele doorwerking meer invulling nodig had. De meeste aanbevelingen worden overigens wel als zeer concreet en transparant beschouwd door de respondenten vanuit de Defensie, iets dat ook gewaardeerd wordt:

“... hoe concreter hoe beter, het enige daarvan is dat je het alleen kunt toepassen op het onderzoek dat bij ons is gebeurd. In die mate dat het zo diepgaand gebeurd is, met zoveel mensen gesproken, zo goed wisten waar ze het over hadden. Dat je van hen graag concrete aanbevelingen hebt, mocht het Rekenhof een audit gedaan hebben van drie maanden en komt met deze aanbevelingen zonder kennis van zaken, dan wordt het een gevaarlijk verslag. In deze context ben ik het volledig eens met: hoe concreter hoe beter...” (R8)

Concrete aanbevelingen hebben hier een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, met de voorwaarde dat goed onderzoek ten grondslag ligt aan de aanbevelingen. Tegelijkertijd wordt juist in het parlementair debat alleen verwezen naar de algemene aanbeveling over het ambitieniveau, waardoor concreetheid hier geen invloed lijkt te hebben op de agenderende doorwerking.

5.1.3 VK

De onderzoekers van de NAO hebben met betrekking tot probleemeigenaarschap bewust onderscheid gemaakt tussen *head office*, de minister, en het ministerie bij het formuleren van de aanbevelingen. Dit is gedaan omdat sommige problemen alleen op het strategisch hoogste niveau opgelost kunnen worden:

“It think here, we were quite specific. Because we felt it was important to point out who should take action, that is why we mentioned head office. ... In the area of personnel, our view is that we do not understand how the centre can take forward at a strategic level ... , because it does not have the means to do it. So we made this very specific.” (R9).

Ook de respondent vanuit het ministerie (R11) waardeert het onderscheid, het noemen van verschillende verantwoordelijken maakt de implementatie voor de organisatie makkelijker. Hiermee lijkt het een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. De documentenanalyse laat verder zien dat dit onderscheid ook nuttig is voor de agenderende doorwerking. In de plenaire debatten wordt de minister bijvoorbeeld alleen bevraagd over de conclusies en aanbevelingen die aan hem waren gericht in het rapport.

Beide onderzoekers (R9,10) stellen over het handelingsperspectief dat concreetheid qua inhoud zeer belangrijk is en hier wordt veel werk van gemaakt in het onderzoek. De reden hiervoor is dat het ministerie er anders een te grote eigen interpretatie aan kan geven en de NAO niet meer kan verifiëren of er iets met de aanbevelingen gedaan is:

“We also want to be specific in the content. We have been criticised in the past for being too general and vague. I think the tendency of our work, this one included, is to be precise in what needs to be done... and I have to add: the more precise we can make them, the easier it is for us to be able to see if they are implemented or not. If they were really vague, we could not really tell.” (R9)

Ook de respondent vanuit het ministerie (R11) hecht waarde aan de concreetheid die inhoudelijk bereikt is met de aanbevelingen, zodat er zelf ook wat mee kunnen. Aan die concreetheid zit volgens alle respondenten wel een grens:

“I think generally in our work it is not our job to tell the department exactly what it should do. What we are indicating is were action is required, often we give a sense of what is needed. I think there is always some space for the department to design the response and the precise actions. So often we will give examples of things to do, but it is their job to form the actions.” (R10)

In deze case lijkt handelingsperspectief zodoende een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking, maar het ministerie moet voor de daadwerkelijke implementatie nog wel zelf keuzes kunnen maken. Wat betreft de agenderende doorwerking is er geen link met de concreetheid qua inhoud van de aanbevelingen. In de parlementaire debatten komen de cijfers uit het onderzoek wel vaak terug, maar het gaat zelden concreet over de inhoud van de aanbevelingen. Als het al over de inhoud gaat, heeft dit meer betrekking op algemene zaken: bijvoorbeeld dat Defensie creatiever moet worden in het werven van personeel.

5.1.4 Vergelijkende analyse verwachting 1

	Probleemeigenaarschap		Handelingsperspectief	
	Instrumenteel	Agenderend	Instrumenteel	Agenderend
NL	X	X	X	-
BE	X	X	X	-
VK	X	X	X	-

Figuur 7: analysetabel invloed concreetheid op instrumentele en agenderende doorwerking.

x = invloed - = geen invloed 0 = wisselende of onvoldoende waargenomen invloed

Op basis van de drie cases kan gesteld worden dat bij concreetheid de indicator probleemeigenaarschap een positieve invloed heeft op de instrumentele en agenderende doorwerking. De overeenkomst tussen de drie cases was dat in alle rapportages verschillende entiteiten werden aangesproken die actie moesten ondernemen. In alle cases was dat een bewuste keuze van de onderzoekers, waarbij dit ook als nuttig werd ervaren door de respondenten vanuit de ministeries. Het benoemen van verschillende probleemeigenaren maakt de rolverdeling duidelijk, ministeries konden hierdoor makkelijker aan de slag met de implementatie. Ook het parlement weet hiermee precies wat van haar verlangd wordt. Voor de indicator handelingsperspectief geldt dat, op basis van de drie cases, het een positieve invloed heeft op de instrumentele doorwerking maar niet op de agenderende doorwerking. Dit komt enerzijds doordat het voor concrete beleidsverandering volgens de respondenten noodzakelijk is om handelingsperspectief te bieden aan het ministerie. Anderzijds zijn de aanbevelingen die relevant zijn voor het parlement vaak de algemene aanbevelingen, waardoor concreetheid als handelingsperspectief geen invloed heeft op de agenderende doorwerking.

5.2 Kosten

Bij de variabele kosten werd gekeken naar de indicatoren monitoringskosten, dit zijn over het algemeen kleine kosten die komen kijken bij het extra nalopen of handhaven van bestaand beleid, en de kosten-batenafweging, die veelal gaat over grotere kosten die met een aanbeveling gepaard gaan en waarbij een ministerie een actieve afweging moet maken.

5.2.1 Nederland

Een van de onderzoekers stelt in het kader van de kosten dat bij het formuleren van de aanbevelingen geen rekening gehouden is met de factor monitoringskosten:

“Bij het Mali onderzoek heeft de kostenfactor in het formuleren van de aanbevelingen nauwelijks een rol gespeeld, normaal doen we dat wel meer. Je moet er als Algemene Rekenkamer voor waken dat er op basis van je aanbevelingen niet onnodig extra gemonitord wordt, waarmee je extra bureaucratie in de hand werkt.” (R1)

Ook de andere onderzoekers bevestigen dat hier eigenlijk geen rekening mee is gehouden. De respondent vanuit het ministerie bevestigde dat een aantal aanbevelingen uit deze rapportage, bijvoorbeeld aanbeveling 5 over de zichtbare vaststelling van de gereedheid, inderdaad monitoringskosten met zich meebrengt. Dit zijn volgens de respondent echter vaak relatief kleine kosten zijn die wel opgevangen kunnen worden binnen bestaande structuren. Daarmee lijken monitoringskosten geen invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. Bij de grotere bijdragen is dit volgens de respondent vanuit het ministerie een ander verhaal:

“Soms is een aanbeveling heel concreet maar niet haalbaar. De aanbeveling die bijvoorbeeld ook in dit rapport gedaan is over een reservepool aan materieel. Dat zouden we graag willen maar daar hebben we het geld niet voor... en soms spelen er dan ook verdringingseffecten op.” (R4)

Bij de aanbevelingen die grotere kosten met zich meebrengen heeft het ministerie actief een kosten-batenafweging gemaakt en ervoor gekozen sommige aanbevelingen, zoals die van de reservepool, niet te implementeren. De onderzoekers erkennen dat dit een eenvoudige, maar moeilijk haalbare aanbeveling is vanwege de kostencomponent. Een van de onderzoekers (R3) stelde dat een dergelijke kosten-batenafweging wel gemaakt zou moeten worden bij het formuleren van de aanbevelingen. De kosten-batenafweging heeft hier dus wel een beperkende invloed op de instrumentele doorwerking. Overigens was respondent vanuit het ministerie (R4) bij dit onderzoek wel overtuigd van de noodzaak tot implementatie van deze ‘onhaalbare’ aanbevelingen. Als

voorbeeld werd het onderzoek aangehaald van de Algemene Rekenkamer naar cybersecurity op Schiphol, waarbij relatief meer aanbevelingen verworpen werden vanwege de kostencomponent.

Wat betreft de agenderende doorwerking gaat het in de parlementaire debatten vooral over de druk op de krijgsmacht door missies. Op basis van documentenanalyse gaan de vragen over en de referenties naar het rapport vooral over of er wel voldoende materieel is voor de krijgsmacht. De aanbeveling die hieraan gekoppeld is, is juist de aanbeveling die de meeste kosten met zich meebrengt. Hiermee lijken de verschillende kostendimensies geen invloed te hebben op de agenderende doorwerking.

5.2.2 België

Over de gehele linie is bij het formuleren van de aanbevelingen door de onderzoekers actief rekening gehouden met kostenimplicaties. Dat blijkt ook volgens een van de onderzoekers uit het geheel van de aanbevelingen:

“Het zijn voorzichtige aanbevelingen, niet moeilijk om op te volgen. Het gaat over ‘quick wins’. Bijvoorbeeld het management dashboard, dat zijn maar kleine aanpassingen.” (R6)

Een van de hoofddoelen van het Rekenhof was zodoende om aanbevelingen te creëren die vrijwel niets kosten en wel een grote impact kunnen hebben. Als voorbeeld werd aanbeveling 9 genoemd, waarbij middels een aantal kleine aanpassingen van het management dashboard veel betere prestatieinformatie oplevert. Volgens de respondenten vanuit Defensie is dat goed gelukt, behalve bij aanbeveling 7. Deze aanbeveling werd ook al gelijk als niet haalbaar geacht in de ministeriele reactie, één van de respondenten geeft hier uitleg bij:

“Zo ook met een zekere precisie en een belang een dergelijke rapportage opstellen, dat vergt gewoon één hele arbeidskracht, minstens één persoon die zich daar volledig mee bezig houdt. Daar is het een kwestie van prioriteiten stellen.” (R7)

Deze aanbeveling werd volgens deze respondent zodoende niet overgenomen vanwege de monitoringkosten die het oplevert. De respondent spreekt echter ook van prioriteiten stellen, hetgeen een kosten-batenafweging impliceert. Daarmee lijken deze twee dimensies een negatieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. Wat betreft de agenderende doorwerking is op basis van de documentenanalyse geen link te leggen met de kostendimensies.

5.2.3 VK

Volgens de respondenten van de NAO (R9 en 10) wordt tijdens het onderzoek en bij het formuleren van de aanbevelingen actief rekening gehouden met de verschillende kostendimensies. De aanbevelingen die in dit rapport staan hebben volgens de onderzoekers vooral betrekking op kleine monitoringskosten. Wat wel een grote barrière is, is wanneer er grote kosten gepaard gaan met de aanbevelingen en er een serieuze kosten-batenafweging gemaakt moet worden:

“Our view would be that the recommendations that we make are things they should be doing anyway. It is a reasonable accusation to say: you are just imposing extra costs. ... And also, the fact that we discussed this the way along, they are able to say: look, we love to do that but it is just too expensive, we take that into account.” (R9)

De onderzoekers stellen dat de NAO altijd op zoek is naar de oplossing binnen de bestaande structuren. Wanneer ze toch iets voorstellen dat grote kosten met zich meebrengt wordt dit tussentijds overlegd met het ministerie en vaak uit het uiteindelijke rapport gefilterd. De respondent vanuit het ministerie (R11) bevestigt dat aanbevelingen met grote kostenimplicaties het eindrapport vaak niet halen. Monitoringskosten lijken daarmee in deze case geen invloed te hebben op de instrumentele doorwerking en de kosten-batenafweging een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. Wat betreft de invloed op de agenderende doorwerking lijkt op basis van de documentanalyse dat er geen invloed is van de verschillende kostendimensies. De referenties en de vragen in het parlementaire debat zijn vooral gefocust op de problematiek in algemene zin en niet op de aanbevelingen die heel kostenbewust geformuleerd zijn.

5.2.4 Vergelijkende analyse verwachting 2

	Monitoringskosten		Kosten-batenafweging	
	Instrumenteel	Agenderend	Instrumenteel	Agenderend
NL	-	-	X	-
BE	X	-	X	-
VK	-	-	X	-

Figuur 8: analysetabel invloed kosten op instrumentele en agenderende doorwerking.

x = invloed - = geen invloed 0 = wisselende of onvoldoende waargenomen invloed

Op basis van de drie onderzochte cases kan gesteld worden dat de dimensie monitoringskosten vrijwel geen invloed heeft op de instrumentele of agenderende doorwerking. Dit

komt doordat monitoringskosten vaak relatief kleine kosten zijn die eenvoudig opgevangen kunnen worden met de beschikbare financiële middelen van een ministerie. Als het echter over grotere kosten gaat waarbij een serieuze kosten-batenafweging gemaakt moet worden, heeft dit wel degelijk een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. Dergelijke kosten zitten andere projecten bij een ministerie in de weg, waardoor achteraf gekozen wordt om niet te implementeren of tijdens het onderzoek aan te geven dat de kosten te hoog zijn. Kosten zijn echter nooit een belemmering voor de agenderende doorwerking van aanbevelingen. Het zijn vaak die aanbevelingen met impliciet hoge kosten die vaak besproken worden in het debat. Concluderend kan gesteld worden dat de variabele kosten alleen een negatieve invloed heeft op de instrumentele doorwerking. Hierbij moet ook de voorwaarde toegevoegd worden dat het gaat om serieuze kosten waarbij ministeries een kosten-batenafweging moeten maken.

5.3 Timing

Bij de variabele timing is onderscheid gemaakt tussen de factor afstemming met het ministerie en de planning voor een besluitvormingsmoment.

5.3.1 Nederland

De onderzoekers van de Algemene Rekenkamer maakten onderscheid tussen twee belangrijke aspecten van timing in deze case. Zij onderscheidden ten eerst het timingsaspect dat van tevoren goed te plannen valt, namelijk de timing voor de begroting:

“We zijn ons er zeker van bewust dat de krijgsmacht al jaren kampt met financiële problemen. Aan de andere waren we ons ervan bewust dat er dat jaar geld bij kwam voor Defensie. Dat was ook een van de redenen om tijdig met het rapport te komen. Dat heeft ook weer met de timing te maken. Dat je het zo plant dat men ook met de begroting bezig is. Want dan kan men in de begroting ook met dit soort zaken rekening houden.” (R2)

De onderzoekers hebben er bewust voor gekozen om tijdig met het rapport te komen, zodat bij de besteding van de extra middelen van Defensie rekening gehouden wordt met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De respondent vanuit Defensie (R4) bevestigde dit timingsaspect, waar de aanbevelingen de Algemene Rekenkamer op deze manier inderdaad meer meegenomen worden als input voor nieuw beleid. Daarmee lijkt timing voor een belangrijk besluitvormingsproces een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. Daarnaast stelde zowel de onderzoekers als de contactpersoon vanuit het ministerie dat dit timingsaspect er ook

voor zorgt dat er meer over gedebatteerd wordt in de kamer. Hiermee heeft het ook een positieve invloed op de agenderende doorwerking.

Ten tweede is er het ad hoc aspect van timing, waarbij de timing op het laatste moment nog afgestemd werd met het Ministerie van Defensie:

“Het ministerie was al van plan om de missie niet meer te verlengen en wilde graag ons rapport gebruiken als extra materiaal om de grenzen van de inzet te laten zien. Ons is gevraagd om het rapport eerder uit te brengen dan we in eerste instantie gepland hadden. Daar zijn we ook in mee gegaan omdat we graag onze rapporten, voor betere doorwerking, plaatsen vlak voor het parlementaire debat.” (R1)

Volgens de onderzoekers viel de publicatiedatum van het rapport redelijk samen met het parlementaire debat over de voortzetting van de missie in Mali. Twee onderzoekers bevestigen dat er toen contact geweest is met het ministerie om de publicatiedatum twee weken naar voren te halen, waarmee het als input kon dienen voor de besluitvorming over de missie. Inhoudelijk kon de respondent vanuit het Ministerie van Defensie niet op dit punt ingaan, maar deze bevestigde wel het contact en de relevantie om voor het publieke debat te publiceren voor de instrumentele doorwerking. Het debat over de voortzetting van de missie werd daarnaast gevuld met verwijzingen naar het rekenkamerrapport, daarmee lijkt er ook een positieve link te zijn met de agenderende doorwerking.

5.3.2 België

De onderzoekers van het Rekenhof hadden niet een specifiek timingsmoment in het hoofd. Toch erkennen zowel de onderzoekers van het Rekenhof als de respondenten uit het ministerie dat er wel belangrijke timingsaspecten zijn. Zo publiceert het Rekenhof niet enkele maanden voor een verkiezing. Door verschillende omstandigheden kwam de uiteindelijke publicatie op een ongelukkig moment. Uiteindelijk werd de rapportage gepubliceerd in een vakantieperiode, dit had volgens een van de onderzoekers (R6) een negatieve impact op de implementatie als de agenderende functie van de aanbevelingen:

“Het is eerder een samenloop van omstandigheden dan echt timing, een beetje ‘de Wet van Murphy’.” (R5)

Niet alleen de vakantieperiode werkte belemmerend, ook het feit dat België op dit moment in een langdurige formatieperiode zit qua regering werkte als timingsaspect niet bepaald mee:

“...de minister was ontslagnemend tot twee weken geleden. Dus die eerste drie aanbevelingen, de strategische visie herzien, dat mocht hij niet doen. Er is geen begroting meer ingediend voor 2020. Aanbeveling twee kon ook niet. Aanbeveling 3 kon eigenlijk ook niet. Hij was in lopende zaken tot twee weken geleden. De minister kon dus niet tot actie overgaan.” (R6)

Drie van de negen aanbevelingen waren gericht aan de minister, die op dit moment geen serieuze actie mag ondernemen door het ontbreken van een regering. Daardoor kunnen deze aanbevelingen op het hoogste niveau niet geïmplementeerd worden en is de situatie een beperkende factor voor de instrumentele doorwerking. Een toevallig voordeel uit deze situatie is dat de benoemingen van nieuwe posities en rangen binnen Defensie door de regeringscrisis ook stil ligt. Hierdoor zitten de betrokkenen aan de Defensie kant van het rapport nog steeds op dezelfde positie, hetgeen volgens een van de onderzoekers (R6) de negatieve effecten van regeringsproblematiek enigszins weet te verminderen. Ook de gebrekkige behandeling van het rapport in het parlementaire debat, waarbij veel meer de focus ligt op de formatie dan op rapporten zoals deze, lijkt een aanwijzing dat de ongelukkige timing een negatieve invloed heeft op de agenderende doorwerking.

5.3.3 VK

In de Britse context worden ten eerste geen afspraken met het ministerie gemaakt over de timing van de rapportage. Hiermee kan deze dimensie geen invloed hebben op de instrumentele of agenderende doorwerking. Wat betreft de andere aspecten van timing is het antwoord in de Britse case lastiger vast te stellen:

“[The publication] was not tied to a particularly time of year or month, I think it was driven by our ongoing assessment of the department and the challenges it faces. Their workforce program always comes out in those assessments. So I think at the time, looking at the data and our knowledge of the performance, we knew that there were issues with the armed forces, recruitment problems, getting the skills needed. The publication was not linked to a specific event.” (R10)

De rapportage vloeide volgens deze onderzoeker natuurlijk voort uit de onderzoeksagenda en het onderzoek werd gepubliceerd op het moment dat het af was. Hierbij werd dus geen rekening gehouden met een belangrijk besluitvormingsmoment als richtdattum. De respondent vanuit het ministerie (R11) beoordeelde de timing van het onderzoek als passend. Deze had al verwacht dat de NAO een dergelijk onderzoek zou gaan doen. Defensie had namelijk veel nieuw beleid in gang gezet om de personele problemen op te lossen, dus het was de hoogste tijd om te kijken hoe effectief dit was. Toch kwamen vanuit gesprek met respondent vanuit het ministerie een aantal timingsaspecten

naar boven. De publicatie van het onderzoek werd nog verplaatst vanwege de Britse parlementsverkiezingen. Daarnaast had de NAO bewust het onderzoek niet gedaan voor de publicatie van de nieuwe strategie, omdat sommige aanbevelingen dan overbodig zouden zijn. Vanuit het perspectief van Defensie lijkt daarmee wel positieve invloed te zijn geweest van timing op de instrumentele en agenderende doorwerking. Het kon door deze timingsaspecten namelijk dienen als input voor nieuw beleid en had volgens de respondent vanuit het ministerie een positieve invloed op de discussie in het parlement.

5.3.4 Vergelijkende analyse verwachting 3

	Afstemming ministerie		Planning voor besluitvormingsmoment	
	Instrumenteel	Agenderend	Instrumenteel	Agenderend
NL	X	X	X	X
BE	-	-	X	X
VK	-	-	0	0

Figuur 9: analysetabel invloed timing op instrumentele en agenderende doorwerking.

x = invloed - = geen invloed 0 = wisselende of onvoldoende waargenomen invloed

In de Nederlandse case had de afstemming met het ministerie een positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking. De validiteit van deze indicator reikt echter niet verder dan deze case, waardoor over het onderzoek als geheel niet gezegd kan worden dat het een positieve invloed heeft op de instrumentele en agenderende doorwerking. Voor de indicator timing ten opzichte van belangrijke besluitvormingsmomenten ligt dat anders. In de Nederlandse case was actief rekening gehouden met verschillende besluitvormingsmomenten en had dit een positieve invloed. In de Belgische case kwam juist het gebrek aan timing naar boven. In de Britse case werd door de NAO timing niet als een belangrijke factor gezien, maar ervaaarde het ministerie wel dat rekening gehouden was met verschillende timingsaspecten. Timing voor een belangrijk besluitvormingsmoment lijkt vooral een positieve invloed te hebben op de agenderende doorwerking en in mindere mate op de instrumentele doorwerking. Goed onderzoek zorgt namelijk altijd wel voor beleidsverandering, ongeacht de timing. Of iets parlementair besproken wordt, is zeer afhankelijk van hoe het rapport getimed wordt. Timing in de zin van afstemming op besluitvormingsmomenten had in deze cases een positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking.

5.4 Tussentijdse communicatie

Voor de variabele tussentijdse communicatie is onderscheid gemaakt tussen formeel contact en informeel contact.

5.4.1 Nederland

Door alle respondenten in de Nederlandse case werd bevestigd dat er veelvuldig informeel en formeel contact was tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Defensie. In de tussentijdse communicatie kwamen verschillende zaken aan bod, variërend van informatievragen tot voortgangsindicaties. Vooral de informatieverzoeken waren volgens de onderzoekers lastige gesprekken, maar dit was wel noodzakelijk voor de uiteindelijke kwaliteit van het onderzoek:

“Dat was moeizaam, dat is eerste term die bij me opkomt. Dat had ook twee kanten, Defensie deed in eerste instantie heel moeilijk over de toegang tot contacten of documenten. We hebben echt daar strijd over moeten voeren. ... dat werd ook wel een beetje ... uitgelokt omdat we echt alles wilden zien, terwijl je de vraag kunt stellen of dat daadwerkelijk nodig was. Dus echt twee gezichten: heel moeilijk om door te dringen, maar als je eenmaal binnen was en met de commandanten sprak dan ging het heel goed. Ze waren daar ook blij mee.” (R3)

De respondent vanuit het Ministerie van Defensie haalde in het kader van de tussentijdse communicatie vooral de gesprekken aan over de onderzoeksmethodiek. Hier hadden beide partijen ook verschillende ideeën over hoe het onderzoek opgezet moest worden:

“Dat voelde voor ons zeer breed qua onderzoeksscope, waarbij we geen idee hadden wat ze met de precieze details wilden doen.” (R4)

Daarbij stelde deze respondent wel dat het goed was om in de gesprekken deze zaken aan te kaarten. Dat is niet alleen nuttig voor het huidige onderzoek, maar ook voor de vervolgonderzoeken. Tussentijdse communicatie lijkt daarmee een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. Eén van de onderzoekers (R2) stelde dat één van deze tussentijdse gesprekken aan het einde het ook mogelijk gemaakt heeft om ad hoc afspraken over de timing te maken. Hierdoor had de rapportage een betere inputfunctie voor het debat over de voorzetting van de missie in Mali.

5.4.2 België

Een van de onderzoekers van het Rekenhof maakte duidelijk dat de tussentijdse communicatie aan het begin al heel belangrijk was voor het onderzoek:

“Bij de start van het onderzoek was er heel veel terughoudendheid, de vijand leest mee dus we gaan niet zomaar onze zwaktes laten blootleggen.” (R6)

De respondenten vanuit het Rekenhof verklaren die terughoudendheid vanuit Defensie, omdat het voor Defensie in het begin niet heel duidelijk was wat voor type audit het ging zijn en welke omvang het zou hebben. Een financiële audit naar één type toestel werd uiteindelijk uitgebouwd naar een thematische audit op drie typen toestellen. De tussentijds communicatie heeft volgens de onderzoekers van het Rekenhof en de contactpersonen vanuit Defensie ervoor gezorgd dat de scope van het onderzoek niet te groot werd. Dit werd door beide partijen als zeer wenselijk gezien.

Door het gehele onderzoeksproces werd het contact door beide partijen als zeer prettig ervaren. De onderzoekers noemden allebei het exitgesprek ter bespreking van de bevindingen als zeer nuttig voor de kwaliteit van het rapport. Daarnaast noemde één van de onderzoekers nog het werken met een vast contactpersoon als prettig, omdat informatieverzoeken dan niet via de lange hiërarchische weg hoeven te lopen. Vanuit Defensie noemden de respondenten vooral de waarde van het informele contact die de kwaliteit van de aanbevelingen bevordert heeft:

“... hebben we ze de mogelijkheid gegeven om op locatie te werken. Dus ze zouden op de belangrijkste gang van de luchtcomponent komen te werken. Elke keer als ze een vraag hadden over documenten, liepen ze bij mij binnen en kon ik ze het document, zelfs als was het ‘restricted’, laten inzien. Met de voorwaarde dat bepaalde zaken niet in het verslag mochten terugkomen omwille van de veiligheid. We communiceerden wekelijks per mail, en sowieso was er 1 á 2 keer per week iemand van het Rekenhof aanwezig bij ons op de gang. Dus een goede samenwerking.” (R8)

Bovenal stellen de respondenten vanuit Defensie dat het tussentijdse contact hen al in staat heeft gesteld om in het lopende onderzoek al het nodige te implementeren. Doordat het Rekenhof bijvoorbeeld al tijdens het onderzoek kritisch was over waarom een bepaald systeem zo werkte, kon de luchtcomponent dit soms al relatief makkelijk aanpassen. Tussentijdse communicatie lijkt daarmee een positieve invloed te hebben op de instrumentele doorwerking.

5.4.3 VK

In de Britse case kwam zeer sterk naar voren dat zowel formeel als informeel contact belangrijk is om een goede verstandhouding op te bouwen. Een van de onderzoekers legde in detail uit hoe dit precies in zijn werk ging:

“... we try from the beginning, deliberately, to share emergent findings. In particular, the manager of this report ... is very good at establishing a rapport with the contact point within the department and having a coffee, having a good informal discussion. So that really helps. And also we try to give them a structure of the narrative we want to tell very early on. And what we are really trying to do is to get sensitise the department to what we are find, give them the opportunity to respond and say: ‘that does not sound right’, or: ‘maybe you should talk to this person’. The sooner we do this, the better. I think it is about cultivating a relationship with the department, so the findings would not be a surprise to them.” (R9)

Tussentijdse communicatie wordt door de onderzoekers als zeer nuttig ervaren om verschillende redenen: het haalt fouten uit het onderzoek, het biedt inspiratie voor andere onderzoeklijnen, zorgt ervoor dat onhaalbare aanbevelingen qua kosten niet in de rapportage komen, het stelt de ontvanger in de gelegenheid zich in te stellen op het resultaat en zorgt voor een vertrouwensband. Het uiteindelijk resultaat is daarmee makkelijker te implementeren:

“Our reports are ‘agreed’ reports.” (R9)

Dit is ook belangrijk voor de follow up: een goede relatie tijdens het onderzoek maakt het makkelijker om later te checken wat er met de aanbevelingen gedaan is. Daarnaast heeft een goede vertrouwensband in één onderzoek een positieve invloed op de doorwerking van andere SAI-onderzoeken, omdat de ontvanger daar dan ook ontvankelijker voor is. De respondent vanuit het ministerie (R11) bevestigt de prettige werkrelatie tijdens het onderzoek. Deze benadrukt dat er inderdaad soms frictie was over het onderzoek en overige randzaken, maar dat door de goede communicatie deze plooiën wel gladgestreken werden. Het resultaat: aanbevelingen die beter aansluiten bij de behoefte en mogelijkheden van de organisatie. Daarmee heeft tussentijdse communicatie in deze case een positieve invloed op de instrumentele doorwerking. Voor de agenderende doorwerking is er geen link met tussentijdse communicatie gevonden.

5.4.4 Vergelijkende analyse verwachting 4

	Contact formeel		Contact informeel	
	Instrumenteel	Agenderend	Instrumenteel	Agenderend
NL	X	X	X	X
BE	X	-	X	-
VK	X	-	X	-

Figuur 10: analysetabel invloed tussentijdse communicatie op instrumentele en agenderende doorwerking.

x = invloed - = geen invloed 0 = wisselend of onvoldoende waargenomen invloed

In de drie cases zijn verschillende redenen naar voren gekomen waarom tussentijdse communicatie een positieve invloed heeft op de instrumentele doorwerking. De belangrijkste zijn het opbouwen van een vertrouwensband en het verbeteren van de kwaliteit van de aanbevelingen. Een betere vertrouwensband zorgde in de onderzochte cases ervoor dat het ministerie meer responsief was tegenover de aanbevelingen. Tussentijdse communicatie geeft daarnaast de mogelijkheid om in discussie te gaan over de onderzoeksopzet, hierdoor sluit het onderzoek en de aanbevelingen meer aan bij de behoefte van het ministerie. Dit wordt door zowel de onderzoekers als de contactpersonen vanuit het ministerie bevestigd. Tussentijdse communicatie had alleen in de Nederlandse case een positieve invloed op de agenderende doorwerking. In de tussentijdse communicatie werd in deze case afspraken gemaakt over de timing voor het parlementaire debat. Dit was echter een zeer specifieke dynamiek in deze case. Concluderend heeft timing alleen een positieve invloed op de agenderende doorwerking.

5.5 Chance Events

Chance events zijn toevallige gebeurtenissen die het doorwerkingsproces positief dan wel negatief beïnvloeden. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen defensie gerelateerde chance events en niet-defensie gerelateerde chance events.

5.5.1 Nederland

Door alle respondenten werd verwezen naar het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid betreffende het mortierongeval in Mali, een defensie gerelateerd chance event. Deze rapportage leidde tot het aftreden van de Minister van Defensie in oktober 2017, middenin het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de missie in Mali. Er wordt wisselend gedacht over de mate van impact op de doorwerking van het onderzoek. Dit werd goed verwoord door de respondent vanuit het ministerie:

“...en in dit geval, we nemen alles serieus en zeker omdat Mali gevoelig lag. Aan de andere kant, het OVV had al veel aanbevelingen gedaan. En we willen natuurlijk voorkomen dat DOPS veel bezig zijn met het op papier verwerken van de aanbevelingen...” (R4)

De respondent vanuit Defensie erkent hierin dat de naam Mali de aandacht voor een rapport versterkt. De documentenanalyse van de parlementaire stukken bevestigt dit beeld. De rapportage van de Algemene Rekenkamer wordt vaak in hetzelfde rijtje genoemd als het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. Echter, Defensie was zich al goed bewust van de problemen bij missies door het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. De vraag zou dan volgens deze respondent zijn wat het rapport van de Algemene Rekenkamer nog toevoegt. Een van de onderzoekers (R2) stelde dat met dit laatste vraagstuk expliciet rekening gehouden is door andere elementen te onderzoeken dan het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. Zo is er bewust niet gekeken naar de problemen bij de munitievoorraden door de Algemene Rekenkamer. Al met al lijkt de invloed van het chance event hier wisselend te zijn op de instrumentele en agenderende doorwerking.

5.5.2 België

Door de respondenten zijn een aantal defensie gerelateerde chance events genoemd. Tijdens het onderzoek zijn er twee ongelukken gebeurd bij de luchtcomponent. Eén had betrekking op het per ongeluk gebruiken van de schietfunctie een toestel, de ander had betrekking op een neergestort vliegtuig. De respondenten vanuit het Rekenhof stelden hierover dat dit mogelijkwijs invloed kon hebben op de agenderende doorwerking, omdat het de politieke aandacht voor de problemen zou vergroten. Toch concludeerde één van de onderzoekers dat er geen sprake is van invloed:

“Ik denk dat Defensie deze incidenten heel professioneel heeft aangepakt en dat dit losstaat van de doorwerking van de aanbevelingen.” (R5)

Een ander chance event in de niet-defensiesfeer dat door alle respondenten werd aangedragen is de langdurige regeringsformatie in België. Zoals bij de timing gesteld is dit een factor die zowel de instrumentele als agenderende doorwerking niet ten goede komt. Het is volgens de respondenten van het Rekenhof negatief voor de instrumentele doorwerking omdat de minister niet met een aantal aanbevelingen aan de slag kan. Het is daarnaast volgens de respondenten vanuit het ministerie negatief voor de agenderende doorwerking omdat het rapport door de crisis niet de nodige aandacht gekregen heeft.

5.5.3 VK

In de Britse case is één defensie gerelateerd chance naar voren gekomen in de interviews met de onderzoekers. Met betrekking tot aanbeveling b over het gedelegeerde model, kwamen de onderzoekers er tijdens de gesprekken met Defensie toevallig achter dat het management al een tijd graag het gedelegeerde model wilde aanpassen en naar redenen zocht om dit te doen. Hiermee kon de NAO makkelijker deze aanbeveling doen, het resultaat hiervan is dat de aanbeveling ook al geïmplementeerd is. Deze chance event had dus zeer direct een positieve invloed op de instrumentele doorwerking, maar niet op de agenderende doorwerking.

5.5.4 Vergelijkende analyse verwachting 5

	Defensie gerelateerd		Niet Defensie gerelateerd	
	Instrumenteel	Agenderend	Instrumenteel	Agenderend
NL	0	0	-	-
BE	-	-	X	X
VK	X	-	-	-

Figuur 11: analysetabel invloed chance events op instrumentele en agenderende doorwerking.

x = invloed - = geen invloed 0 = wisselend of onvoldoende waargenomen invloed

Op basis van de drie cases is de invloed van chance events wisselend te noemen op zowel de instrumentele als agenderende doorwerking. In de Nederlandse case was de invloed gemengd, in de Belgische case was de invloed negatief en in de Britse case was de invloed positief op de doorwerking. Chance events kunnen dus positief of negatief uitpakken. Een belangrijke nuance is dat aanbevelingen bij goed onderzoek altijd wel geïmplementeerd lijken te worden, maar of het als input voor het parlementair debat dient is veel meer afhankelijk van dit soort toevallige gebeurtenissen. Concluderend hebben chance events vooral invloed op de agenderende doorwerking.

5.6 Bijvangst in het onderzoek

Tijdens de interviews is vooral ingegaan op de concepten die besproken zijn in het theoretisch kader. Toch zijn tijdens het onderzoek ook andere belangrijke bevindingen naar voren gekomen. Deze resultaten zijn in eerste instantie gecodeerd als 'overig' en later gegroepeerd. Ten eerste ging het in de gesprekken vooral over de vijf verklarende factoren, maar zowel respondenten vanuit de SAI's als de Ministeries van Defensie noemden het belang van goed onderzoek als voorwaarde voor doorwerking. Een van de NAO-onderzoekers verwoordde dit krachtig:

“I think the key thing is: good evidence collection, strong analysis. That is what you build a report upon. It is really getting to the heart of the issue through the analysis of strong evidence based findings. If you have that, the reports are easier to write and lead to better outcomes and better acceptance at the ministry of defence.” (R10)

Goed onderzoek leidt tot meer waarheidsgetrouwe bevindingen, deze bevindingen leiden vervolgens tot betere aanbevelingen die het ministerie graag accepteert. Hoewel dit klinkt als een open deur, hebben verschillende onderzoekers toegegeven dat qua onderzoeksmethoden soms niet de beste keuzes gemaakt zijn. Illustratief hiervoor is de Nederlandse case, waarbij de onderzoekers stelden dat aan de voorkant misschien meer bureauonderzoek gedaan had moeten worden om ter plaatste gericht te kunnen onderzoeken. Aan de andere kant waardeerden de respondenten vanuit de ministeries altijd de kwaliteit van de SAI onderzoeken. Eén van de respondenten van het Belgisch Ministerie van Defensie zei hier het volgende over:

“... dat het zo diepgaand gebeurd is, met zoveel mensen gesproken, zo goed wisten waar ze het over hadden. Dat je van hen graag concrete aanbevelingen hebt, ...” (R8)

Omdat de kwaliteit van het onderzoek vooral geleid heeft tot betere acceptatie van de aanbevelingen bij de Ministeries van Defensie, lijkt deze factor vooral invloed te hebben op de instrumentele doorwerking. Ten tweede is in dit onderzoek omwille van de omvang alleen naar de instrumentele en agenderende doorwerking onderzocht. In de interviews zijn de respondenten echter ook vaak ingegaan op wat in de literatuur conceptuele doorwerking heet. Vanuit de SAI respondenten kwam ook duidelijk naar voren dat ze verandering teweeg willen brengen zonder dat daar actief beleid veranderd voor moet worden. Een duidelijk doel is om bij de onderzochte organisaties het perspectief van mensen te verrijken of te veranderen. Het is niet alleen een doel, maar werd ook ervaren door één van de respondenten van het Belgisch Ministerie van Defensie:

“Het deed deugd aan defensie dat er eindelijk eens een positief licht scheen... Ik denk dat een dergelijk rapport ook goed is voor de moreel van de mensen die dagelijks bij de luchtcomponent aan de slag zijn. Het was fijn om de rapportering naar beneden toe te zien van verschillende basiscommandanten om dit rapport te gebruiken om aan de mensen te zeggen: ‘ik weet dat ik veel van jullie vraag, maar kijk eens, ze zien het ook en het wordt zwart op wit geschreven dat we goed bezig zijn, dus doe alsjeblieft zo verder’... “ (R8)

Hier is sprake van conceptuele doorwerking: door de rapportage is het personeel anders gaan nadenken over de heersende werkdruk. Tot slot viel het op dat een factor invloed kan hebben

op de doorwerking, zonder dat onderzoekers actief gestuurd hebben op deze factor. Zo hadden de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer niet expliciet rekening gehouden met de kostenfactor bij de aanbevelingen, maar de respondent vanuit het Ministerie van Defensie vond juist het kostenbewustzijn één van de sterke punten van de aanbevelingen.

H6 Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

Beleidsadvisering speelt een belangrijke praktische rol binnen het publieke domein, waarnaar ook veel wetenschappelijk onderzoek is gedaan. Dit onderzoek is specifiek gefocust op advisering in de context van landelijke rekenkamers, de SAI's. Het centrale begrip hier was doorwerking: de mate van invloed die een rekenkameraanbeveling heeft. Middels een kwalitatieve COV casestudy werd getracht antwoord te geven op de volgende hoofdvraag: "Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking van aanbevelingen vanuit *Supreme Audit Institutions* in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk in de context van Defensie?"

Middels een literatuurverkenning is ervoor gekozen om twee typen doorwerking te onderzoeken, de instrumentele doorwerking en de agenderende doorwerking. Daarnaast staan vijf mogelijke verklarende factoren centraal: concreetheid, kosten, timing, tussentijdse communicatie en chance events. Om de hoofdvraag te beantwoorden, is eerst per case de context van de rapportage verkend en de mate van instrumentele en agenderende doorwerking in kaart gebracht. Hierover kan geconcludeerd worden dat in de cases de mate van doorwerking erg verschillend is. Vervolgens is per variabele geanalyseerd in hoeverre deze invloed heeft op de instrumentele dan wel agenderende doorwerking. Het belangrijkste wetenschappelijke doel hiervan was meer helderheid te scheppen over de bestaande concepten in de literatuur en de invloed van de genoemde onafhankelijke variabelen op verschillende typen doorwerking te onderzoeken. Op voorhand waren vijf verwachtingen geformuleerd op basis van het conceptueel model. Op basis van de resultaten en analyse kan, in relatie tot de verwachtingen, het volgende geconcludeerd worden:

Conclusie 1: Concreetheid heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking en deels op de agenderende doorwerking.

De factor probleemeigenaarschap heeft zowel een positieve invloed op de instrumentele als de agenderende doorwerking. Het is een bevestiging van de theorie dat duidelijke probleemeigenaren benoemd moeten worden in de aanbevelingen, de empirische context heeft bewezen dat het er vaak meer dan één is. Het benoemen van deze eigenaren is op zichzelf niet genoeg: zij moeten ook betrokken zijn bij het onderzoek heeft onder meer de Belgische case laten zien. In de Nederlandse case kwam wel als kanttekening naar voren dat teveel probleemeigenaren ook de doorwerking kan beperken. Dit laatste is in overeenstemming met de studie van Lester & Wilds (1990): dat wanneer de eenheid van analyse onder dezelfde organisatie valt, het advies sneller gebruikt wordt.

De factor handelingsperspectief had alleen een positieve invloed op de instrumentele doorwerking. Respondenten vanuit het Ministerie van Defensie gaven meermaals aan dat het gewaardeerd werd als SAI's meedachten met de oplossing. Ook dit is in lijn met de wetenschappelijke literatuur. Fobé et al. (2013) stellen dat de uitvoerende en wetgevende overheid door groeiende complexiteit steeds vaker te maken heeft met een kennistekort. Als gevolg hiervan wordt steeds meer gevraagd om advies voor evidence-based beleid (Head, 2010). Het is de adviserende functie die in deze cases ook wordt gewaardeerd. Het feit dat handelingsperspectief geen invloed had op de agenderende doorwerking, kan mogelijk verklaard worden door het onderzoek van George, Desmidt, Nielsen, & Baekgaard (2017). In deze studie wordt onder meer aangetoond dat performance informatie irrationeel gebruikt wordt door politici. Politici zijn niet zozeer geïnteresseerd in concrete aanbevelingen maar in aanbevelingen die zij kunnen gebruiken voor hun eigen politieke doelen. Mogelijk bewijs hiervoor komt uit de Belgische case, waarbij de Defensie respondenten aangaven dat de agenderende doorwerking beperkt was omdat de bevindingen van het rapport niet schokkend waren en zodoende niet gebruikt konden worden voor politieke doeleinden.

Conclusie 2: Kosten hebben deels een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking en geen invloed op de agenderende doorwerking.

Op basis van de cases valt te concluderen dat monitoringskosten geen invloed hebben op de instrumentele doorwerking. Het gaat hierbij vaak om relatief kleine kosten die door Defensie goed opgevangen kunnen worden. Wanneer het echter om grotere kosten gaat beperkt dit de instrumentele doorwerking, omdat het ministerie dan een serieuze budgetafweging moet maken. In de onderzochte cases kwam nog wel eens terug dat met de kosten onvoldoende rekening was gehouden door de SAI's. Het kostenaspect als geheel heeft, tegen de verwachting in, geen invloed op de agenderende doorwerking. Dit kan opnieuw mogelijk verklaard worden met het onderzoek van George et al. (2017): Politici zijn niet geïnteresseerd in de rationele aspecten van een aanbeveling, zoals kosten, maar hoe deze gebruikt kan worden voor de eigen politieke doelen. Het zijn vaak de aanbevelingen die schokkend zijn en veel geld kosten die in het parlementaire debat veel aandacht krijgen.

Conclusie 3: Timing heeft een deels positieve invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking.

De factor timing voor een belangrijk besluitvormingsmoment bleek positief van invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking. Het begrip besluitvormingsmoment moet wel breder gezien worden dan alleen input voor de begroting. Het gaat bijvoorbeeld ook over de inputfunctie

voor een nieuwe strategie. Daarnaast kwamen ook veel andere timingsaspecten naar voren: tijd in het jaar, onderzoekstijd en trendindicaties. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat er op zijn minst goede en slechte timing is, zoals Lester & Wilds (1990) stellen. Daarbij moet toegevoegd worden dat timing een belangrijkere factor is voor de agenderende doorwerking, vergelijkbaar met de *Window of Opportunity* van Kingdon & Stano (1984), dan voor instrumentele doorwerking.

Conclusie 4: Tussentijdse communicatie heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking en geen invloed op de agenderende doorwerking.

Zowel het formele als het informele contact hebben een zeer positieve invloed op de instrumentele doorwerking. In het onderzoek is op verschillende manieren naar voren gekomen waarom dit nuttig is. Tussentijdse communicatie kan ervoor zorgen dat tijdens het onderzoek al de nodige aanbevelingen geïmplementeerd worden, zoals de Belgische case liet zien. Dit is ook één van de bevindingen in het onderzoek van Patton (1997): tussentijds contact zorgt al voor tussentijds advies en zodoende voor gebruik van het advies. Tussentijdse communicatie zorgde ook voor de nodige participatie in het onderzoek door het ministerie. Participatie in het onderzoek verhoogt volgens Lester & Wilds (1990) het gebruik van het advies. Zij noemen daarbij ook het sturen op de onderzoeksfocus van de adviesgever, precies zoals in de Belgische case het geval was. Tussentijdse communicatie heeft geen invloed op de agenderende doorwerking. Politici zijn niet tussentijds betrokken bij het rapport, waardoor geen link gelegd kan worden met een eventuele inputfunctie voor het parlementair debat.

Conclusie 5: Chance events hebben invloed op de instrumentele en agenderende doorwerking.

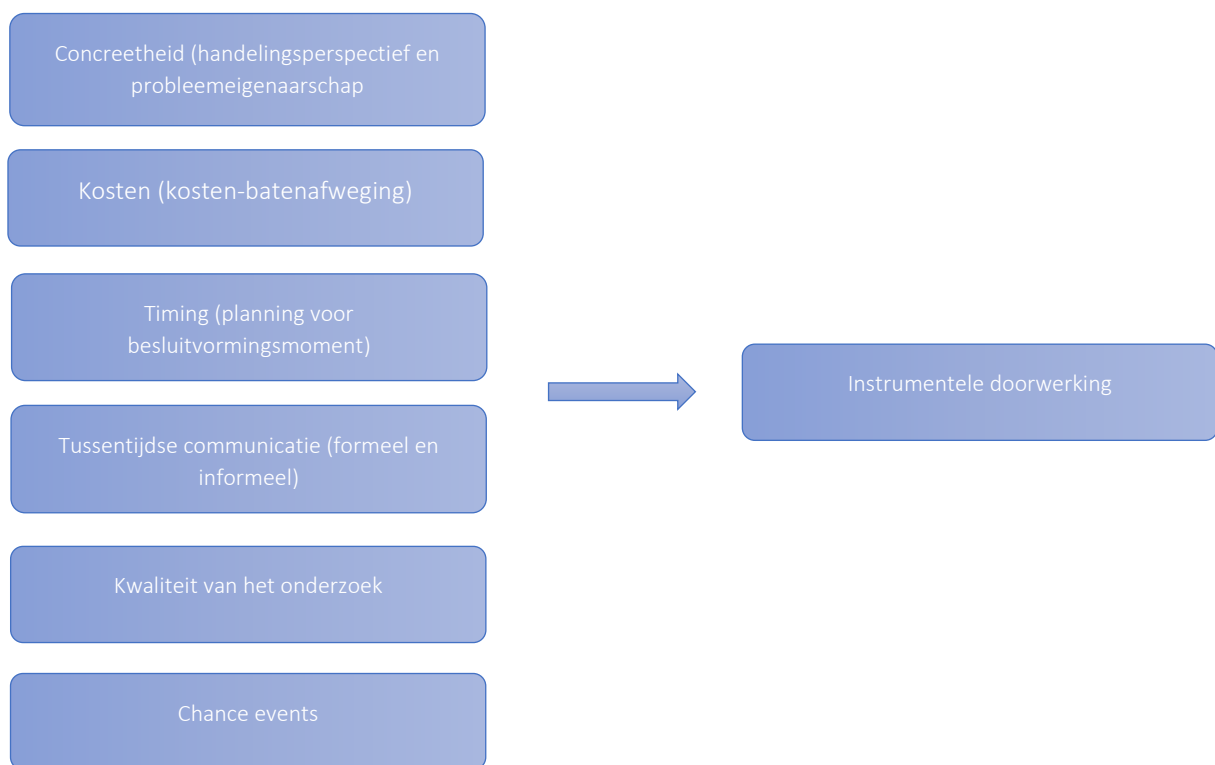
Chance events zijn toevallige gebeurtenissen die de doorwerking van het advies beïnvloeden. In de verschillende cases zijn meerdere chance events naar voren gekomen die de doorwerking positief dan wel negatief hebben beïnvloed. Zoals verwacht is er dus geen richting aan dit verband te geven. In dit onderzoek is echter gebleken dat het moeilijk is om aan te duiden wat nu precies een chance event is. Illustratief hiervoor is de regeringscrisis in België, die misschien wel eerder aangeduid kan worden als een permanent gegeven dan een toevallige gebeurtenis. Daarnaast heeft een SAI geen invloed op chance events en is het moeilijk anticiperen op deze gebeurtenissen.

Bijvangst: Kwaliteit van het onderzoek heeft een positief effect op de instrumentele doorwerking.

Tijdens het onderzoek zijn nog een aantal extra zaken bevonden die niet in het conceptueel model pasten. De belangrijkste toevoeging is dat de kwaliteit van het onderzoek een positief effect heeft op de instrumentele doorwerking. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in het *Science Push Model* (Hanney et al., 2003). In dit model wordt de kwaliteit van nieuwe ideeën als belangrijkste

determinant gezien voor de toepassing van adviezen en kennis. De respondenten vanuit het Ministerie van Defensie waardeerden de kwaliteit van de onderzoeken en zagen dit als een belangrijke reden om ermee aan de slag te gaan. Er kon in dit onderzoek geen link gelegd worden tussen de kwaliteit van het onderzoek en de agenderende doorwerking.

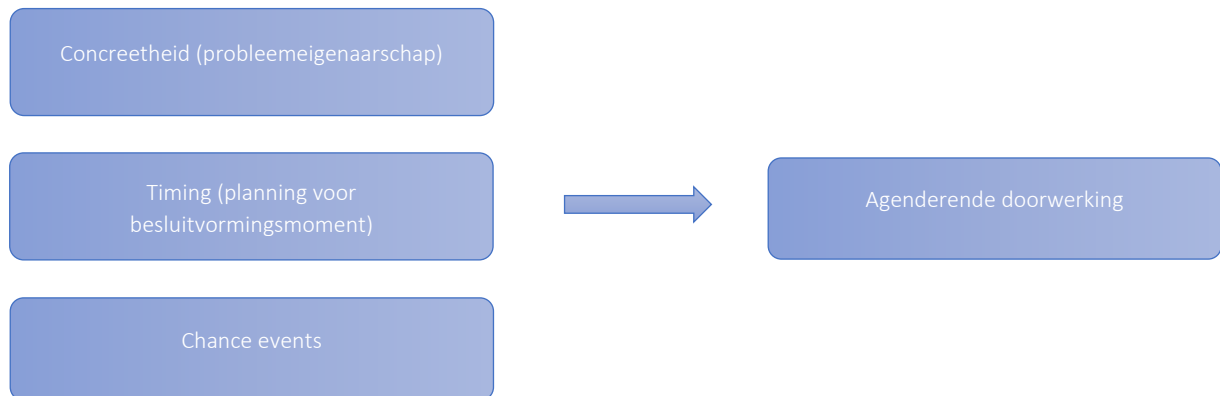
Op basis van deze conclusies kan gesteld worden dat de verklarende factoren voor doorwerking anders zijn voor instrumentele dan voor agenderende doorwerking. Zo spelen factoren op aanbevelingsniveau nauwelijks een rol bij de agenderende doorwerking. In het conceptuele model werd nog geen onderscheid gemaakt tussen invloed op instrumentele en agenderende doorwerking, maar op basis van de bevindingen in deze context zijn als conclusie niet één maar twee empirische modellen geschikter. Aan de hand van deze twee modellen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag.



Figuur 11: empirisch model instrumentele doorwerking

In deze context gold dat concreetheid, zowel qua handelingsperspectief als probleemeigenaarschap, een positieve invloed had op de instrumentele doorwerking. Met betrekking tot de variabele kosten had alleen de dimensie 'kosten-batenafweging' een negatieve invloed op de instrumentele doorwerking. Met betrekking tot de contextvariabelen heeft bij timing alleen de indicator 'planning voor besluitvormingsmoment' een positieve invloed op de instrumentele doorwerking. Tussentijdse communicatie, zowel informeel als formeel, heeft een positieve invloed op de instrumentele doorwerking. De kwaliteit van het onderzoek heeft een

positieve invloed op de instrumentele doorwerking. Tot slot hebben chance events als contextfactor in wisselende mate een kleine invloed op de instrumentele doorwerking.



Figuur 12: empirisch model agenderende doorwerking

In deze context gold dat bij de factor concreetheid alleen de dimensie probleemeigenaarschap een positieve invloed heeft op de agenderende doorwerking. Bij de factor timing had alleen de dimensie 'planning voor besluitvormingsmoment' een positieve invloed op de agenderende doorwerking. Tot slot hadden chance events als contextfactor invloed op de agenderende doorwerking.

6.2 Discussie

6.2.1 Wetenschappelijke discussie: beperkingen en aanbevelingen vervolgonderzoek

Het belangrijkste doel van dit onderzoek was wetenschappelijk van aard: in de literatuur worden veel concepten en soms dimensies van concepten genoemd voor verklarende factoren, maar veelal ontbreekt een wetenschappelijke operationalisering. Daarnaast wordt in de literatuur geen onderscheid gemaakt in verschillende typen doorwerking als het gaat over verklarende factoren. Met dit onderzoek is zodoende getracht om meer helderheid te scheppen over deze twee punten. Dat is deels gelukt. Ten eerste werd in het conceptueel model geen onderscheid gemaakt in verwachtingen per type doorwerking, in dit onderzoek is duidelijk geworden dat de verklarende factoren voor instrumentele en agenderende doorwerking verschillend zijn. De factoren die in de literatuur naar voren komen als verklarende factor hebben achteraf gezien vooral betrekking op de instrumentele doorwerking. Het aantal verklarende factoren is daarmee relatief beperkt gebleven voor de agenderende doorwerking. Hieraan moet toegevoegd worden dat de data uit de interviews het meest diepgaand waren en vooral gefocust waren op de instrumentele doorwerking. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is om diepgaander onderzoek te doen naar verklarende factoren

voor agenderende doorwerking, bijvoorbeeld door interviews te houden met leden van parlementaire commissies. Ten tweede is in dit onderzoek concreet werk gemaakt van het operationaliseren van de concepten en dimensies uit de literatuur. Hoewel hier al een goede slag in is gemaakt, zijn de indicatoren nog niet perfect en behoeven nog verfijning voor eventueel kwantitatief vervolgonderzoek.

Naast deze positieve punten heeft het onderzoek ook een aantal beperkingen. Achteraf bezien was de scope van het onderzoek relatief groot. In het onderzoek moesten eigenlijk twee conceptuele modellen getoetst worden: één voor instrumentele doorwerking en één voor agenderende doorwerking. Vooral de agenderende doorwerking heeft daardoor in dit onderzoek minder aandacht gekregen dan gehoopt. Voor vervolgonderzoek is het belangrijk dat verschillende typen doorwerking afzonderlijk van elkaar onderzocht worden.

Een andere beperking van het onderzoek is het aantal respondenten. Voor het onderzoek hadden omwille van de betrouwbaarheid meer respondenten bij de ministeries geïnterviewd kunnen worden. Omwille van de interne validiteit hadden ook respondenten uit parlementaire commissies geïnterviewd kunnen worden om een beter beeld te krijgen van de agenderende doorwerking. Ministeries van Defensie en parlementariërs die zich met Defensie bezighouden kregen door het uitbreken van het Coronavirus meer taken op zich, waardoor deze interviews niet mogelijk waren.

6.2.2 Praktische discussie: aanbevelingen voor de Algemene Rekenkamer

Hoewel het gedane onderzoek een wetenschappelijk karakter heeft, zijn er ook een aantal praktische lessen voor SAI's en de Algemene Rekenkamer in het bijzonder. Deze worden hier waar mogelijk omgezet in praktische aanbevelingen binnen de context van Defensie:

- 1) Een belangrijke bevinding in dit onderzoek is dat de verklarende factoren voor instrumentele doorwerking anders zijn dan die voor agenderende doorwerking. In dit onderzoek en in strategische startnoties¹² van de Algemene Rekenkamer is verder naar voren gekomen dat de agenderende doorwerking bij de Algemene Rekenkamer goed gewaarborgd is, maar dat de instrumentele doorwerking soms nog beperkt is. Een aanbeveling voor de Algemene Rekenkamer is om bij onderzoeken die vooral een instrumentele doorwerking beogen meer rekening te houden met de verklarende factoren die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Een concrete uitwerking hiervan is bijvoorbeeld mogelijk bij de factor kosten: breng de kosten van een aanbeveling in kaart en weeg deze af tegen de ernst van het probleem, hierdoor worden de aanbevelingen doelmatiger van aard en zullen deze eerder geïmplementeerd worden.

¹² Een strategische startnotie is een voorstel voor thematisch onderzoek.

- 2) **Handelingsperspectief:** in het onderzoek is gebleken dat Ministeries van Defensie graag concrete aanbevelingen hebben waarbij meedacht wordt met de oplossing. De vraag is of aan deze wens voldaan kan worden, omdat het op gespannen voet staat met de klassieke taakstelling van een SAI: is een SAI er alleen om te constateren en te oordelen of ook om te adviseren? In de klassieke zin constateert de Algemene Rekenkamer vooral en is de adviserende functie beperkt. De aanbeveling voor de Algemene Rekenkamer is om de balans tussen constateren en adviseren te heroverwegen. Een mogelijkheid hiervoor is om in de aanbevelingen of op andere wijze in het onderzoek meer mee te denken met de oplossing, zonder dat de onafhankelijke positie als SAI geschaad wordt.
- 3) **Tussentijdse communicatie:** in dit onderzoek is gebleken dat informeel en formeel contact tijdens het onderzoek een belangrijke factor is. Overeenkomstig met de bevindingen van Fobé et al. (2013) is dit iets dat door de adviesgevers meestal goed georganiseerd wordt. Tijdens het onderzoek is soms wel gebleken dat deze communicatie nog frequenter en diepgaander had plaats mogen vinden. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor wat in de onderzoeksliteratuur *Going Native* wordt genoemd. Wetenschappelijk wijst dit op het verlies aan objectiviteit doordat de onderzoeker zich teveel vereenzelvigd met de organisatie (Bryman, 2016). In de praktische auditliteratuur is dit uitgewerkt in het participatiedilemma, hierbij moet de afweging gemaakt worden tussen onafhankelijk adviseren en interactief adviseren (Bekkers et al., 2004). De voordelen van interactief adviseren hadden in dit onderzoek betrekking op het bepalen van de onderzoek scope en het delen van tussentijdse bevindingen. Een aanbeveling aan de Algemene Rekenkamer is om bij deze twee fases actief gebruik te maken interactief adviseren.
- 4) **Chance events:** in het onderzoek zijn verschillende ad hoc gebeurtenissen benoemd die de doorwerking van het rapport kunnen beïnvloeden. Tegelijkertijd wordt in SAI onderzoek vaak nog een rationeel onderzoeksmodel gehanteerd met een vaste probleemstelling en een bijbehorende oplossing. De mate van doorwerking van een rapportage is echter onderhevig aan dergelijke chance events, waardoor een rationele onderzoeksbenadering soms tekortschiet. Het advies aan de Algemene Rekenkamer is om meer adaptief vermogen in te bouwen in de onderzoeksopzet; door deze flexibiliteit kan de invloed van chance events beter geïnternaliseerd worden.

Referentielijst

- Algemene Rekenkamer. (z.j.). 'Over de Algemene Rekenkamer'. Via: <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer> (geraadpleegd op 29 januari, 2020).
- Algemene Rekenkamer. (2018, 13 juni). Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali: *Goed improviseren vergt goede voorbereiding*. Via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/06/13/inzet-nederlandse-krijgsmacht-voor-vn-missie-in-mali> (Geraadpleegd op 17 februari, 2020).
- Algemene Rekenkamer. (2020, 20 mei). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Defensie. Via: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-defensie> (geraadpleegd op 19 juni 2020).
- Amara, N., Ouimet, M., & Landry, R. (2004). New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. *Science communication*, 26(1), 75-106.
- Argyris, C. (1997). Learning and teaching: A theory of action perspective. *Journal of Management Education*, 21(1), 9-26.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and poverty: Theory and practice*. Oxford University Press.
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). Doorwerking van strategische beleidsadvisering. Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg.
- Beunderman, M. (2017, 11 oktober). 'Na jaren van bezuinigingen krijgt Defensie eindelijk weer geld'. Via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/11/meer-geld-naar-defensie-13436507-a1576779> (Geraadpleegd op 31 januari, 2020)
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research. Palgrave Macmillan.
- Blume, L., & Voigt, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(2), 215-229.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist M.J.W. (2007). Openbaar Bestuur: *Beleid, organisatie en politiek*, zevende druk: Uitgeverij Wolters Kluwer. ISBN: 9789013042566
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- CBS. (2019). Defensie uitgaven 1,2 procent van bbp in 2018. Via: <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2019/36/defensie-uitgaven-1-2-procent-van-bbp-in-2018> (Geraadpleegd op 10 februari 2020)

- Desmedt, E. & Pattyn, V. (2015). De impact van de performance audits van het Rekenhof. Survey bij ambtenaren van de federale overheid. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 3, 103-120
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & Van Damme, J. (2013). Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*, 32(3), 225-240
- George, B., Desmidt, S., Nielsen, P. A., & Baekgaard, M. (2017). Rational planning and politicians' preferences for spending and reform: replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review*, 19(9), 1251-1271.
- Gerrits, L. (2012). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Hanney, S. R., Gonzalez-Blok, M. A., Buxton, M. J., & Kogan, M. (2003). The utilization of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment. *Health Research and Policy Systems*, 1(2), 1-28.
- Head, B. (2010). Evidence-based policy: principles and requirements. *Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation*, 1(1), 13-26.
- Hoekstra, R. (2013). Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten. *Beleidsonderzoek Online*.
- Mack, N., Woodson, C., & MacQueen, K. M., Guest, G., & Namey, E. (2005). Qualitative research methods: A data collector's field guide.
- Ministerie van Defensie. (z.j.). 'Missie in Mali'. Via: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/missie-in-mali> (geraadpleegd op 5 maart, 2020)
- Ministerie van Financiën. (2017). Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 comptabiliteitswet 2016. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/13/bijlage-i-tijdelijke-schrijfwijzer-toelichting-artikel-3.1-comptabiliteitswet-2016> (geraadpleegd op 28 september, 2020).
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. *Beleidsonderzoek Online*.
- Lester, J. P., & Wilds, L. J. (1990). The utilization of public policy analysis: a conceptual framework. *Evaluation and Program Planning*, 13, 313- 319.
- North, D. C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics*, 2(4), 355-367.
- Patton, M. Q. (1997). Utilization-focused evaluation: The new century text. (3rd Ed.). Newbury Park, CA: Sage.

- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Prinssen, J. M. (2004). *Doorwerking van Europees recht. De verhouding tussen directe werking, conforme interpretatie en overheidsaansprakelijkheid*. Deventer: Kluwer.
- Pröpper, I.M.A.M. (1989). Het gebruik van beleidsevaluatie: terugkoppeling. In: Hoogerwerf, A. (red). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. 4de druk. (1989): Alphen aan de Rijn.
- Reichborn-Kjennerud, K., & Johnsen, Å. (2018). Performance audits and supreme audit institutions' impact on public administration: The case of the office of the auditor general in Norway. *Administration & Society*, 50(10), 1422-1446.
- Rich, R. F. (1997). Measuring knowledge utilization: Processes and outcomes. *Knowledge and Policy*, 10(3), 11-24.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, 123-127.
- Shulha, L. M., & Cousins, J. B. (1997). Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation practice*, 18(3), 195-208.
- Werkenbijdeoverheid.nl. (z.j.). Vacatures. Via: <https://www.werkenbijdeoverheid.nl/vacatures?pagina=1> (Geraadpleegd op 7 maart, 2020).
- The World Bank. (2019). Military expenditure (current USD) - Belgium, Netherlands, United Kingdom, Denmark, Germany. Via <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2018&locations=BE-NL-GB-DN-DE&start=2006> (Geraadpleegd op 10 februari, 2020).
- Tribunal de Cuentas. (z.j.). 'Functions of the Court of Auditors'. Via: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/funciones/> (geraadpleegd op 28 februari, 2020)
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1982). Causal schemas in judgements under uncertainty. In D. Kahneman, P. Slovic & A. Tverski (Eds.) *Judgments under uncertainty: Heuristics and biases*, 117-128. Cambridge: Cambridge University Press
- Tweede Kamer. (2017, 3 oktober). Zevende vergadering Dinsdag 3 oktober 2017: *Plenaire verslag*. Via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/e8dc3692-cf61-40c1-93aa-07cc6a741fc2#id78bdd311 (Geraadpleegd op 13 oktober, 2019).
- Van Loocke, E., & Put, V. (2011). The impact of performance audits: A review of the existing evidence (pp.175-2018). In: Lonsdale, J., Wilkins, P., & Ling, T. (Eds.). (2011). *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Edward Elgar Publishing.

Weiss, C. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.

Bijlagen

Bijlage 1: Volledige operationalisering

Concept	Dimensies	Indicatoren
Concreetheid: Een aanbeveling is concreet op persoon en inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Handelingsperspectief: Het zo concreet mogelijk maken van de vervolgstappen in een aanbeveling (Van Loocke & Put, 2011). - Probleemeigenaarschap: Het aanwijzen van een specifieke 'probleemeigenaar' in een aanbeveling (Shulha & Cousins (1997)) 	<ul style="list-style-type: none"> - Het noemen van voorbeelden - Uitwerken van de oplossing - Noemen van één of meerdere probleemeigenaren - Betrekken van deze eigenaren in het onderzoek
Kosten: De implementatie van een aanbeveling gaat gepaard met kosten.	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoringskosten: Het overnemen van de aanbeveling impliceert extra monitoringskosten (Pröpper, 1989) - Kosten-batenafweging: Overnemen van de aanbeveling impliceert grote kosten waardoor een afweging met de baten gemaakt moet worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid bijgaande kleine kosten voor extra monitoring, handhaving, heroverwegingen etc. - Aanwezigheid grote kosten waarbij ministerie dit moet afwegen tegen de baten.
Timing: De rapportage heeft een 'bewuste' publicatiedatum.	<ul style="list-style-type: none"> - Timing belangrijk besluitvormingsmoment: Publicatie is getimed voor belangrijk politiek besluitvormingsmoment (Lester & Wilds, 1990). - Afstemming ministerie: Publicatie van het SA/ rapport met aanbevelingen is afgestemd met ministerie 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoekers hebben bewust nagedacht over de timing - Planning voor input begroting, net na verkiezingen etc. - Ad hoc overleg met ministerie over timing publicatie - Verandering timing door overleg ministerie
Tussentijdse communicatie: Communicatie tijdens het onderzoek over de voortgang en resultaten van het onderzoek.	<ul style="list-style-type: none"> - Contact formeel: Aanwezigheid tussentijds formeel contact over de voortgang en tussentijdse resultaten (Hoekstra, 2013). - Contact informeel: Aanwezigheid tussentijds informeel contact over de voortgang en tussentijdse resultaten (Hoekstra, 2013). 	<ul style="list-style-type: none"> - Contact met Ministerie van Defensie binnen de onderzoekscyclus. Zowel kwaliteit als frequentie. - Contact met Ministerie van Defensie buiten de onderzoekscyclus. Zowel kwaliteit als frequentie.
Chance Events: Toevallige gebeurtenissen in de politieke sfeer die het onderzoek beïnvloeden.	<ul style="list-style-type: none"> - Niet-Defensie gerelateerd: Aanwezigheid overige gebeurtenissen die mogelijk invloed gehad hebben op de doorwerking (Gerrits, 2012). - Defensie gerelateerd: Aanwezigheid gebeurtenissen in de Defensie gerelateerde omgeving die mogelijk invloed gehad hebben op de doorwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid belangrijke gebeurtenissen in de algemene politieke of ambtelijke sfeer. - Aanwezigheid incidenten militaire sfeer. - Aanwezigheid gebeurtenissen politiek sfeer met betrekking tot Ministerie van Defensie in het bijzonder.
Instrumentele doorwerking: Een aanbeveling wordt overgenomen en in concreet beleid omgezet.	<ul style="list-style-type: none"> - Overnemen: Mate waarin de aanbeveling formeel overgenomen wordt door het ministerie (Bekkers et al., 2004). - Implementatie: Mate waarin aanbevelingen daadwerkelijk geïmplementeerd zijn (Bekkers et al., 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid schriftelijke reactie waarin specifieke aanbeveling ter harte wordt genomen. - Concrete beleidsverandering naar aanleiding van de aanbeveling.

	2004).	
Agenderende doorwerking: Rapportage dient als input voor het parlementair debat.	- De directe parlementaire vraag - Rapportage als referentiepunt in het parlement	- Bij ieder parlementair verslag worden stukken bijgevoegd, in deze lijst is onderzocht of en hoe vaak het onderzoek opgenomen is als een stuk in een bijlage van een parlementair verslag. In ieder parlementair verslag is vervolgens gezocht op 1) de naam van de SAI en 2) de naam van de rapportage, in combinatie met een vraagteken. - Frequentie waarmee en op welke wijze naar het rapport verwezen wordt in latere parlementaire debatten.

Bijlage 2: Voorbeeld semigestructureerd interview

Vragen over het onderzoek: Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie Mali

- Kunt u allereerst iets over uzelf en uw functie vertellen?
- Kunt u iets vertellen over het Mali-onderzoek en uw rol erin?
- Doorvragen:
 - o Wat was de aanleiding.
 - o Verloop van onderzoeksproces en dataverzameling
 - o Hoe ontvangen? (brede zin)
- Kunt u wat meer vertellen over het onderzoeksproces en de datavergaring?
- Hoe is het onderzoek in brede zin ontvangen? (Media, parlement etc.)
- In de reactie van de minister op het rapport valt te lezen dat alle aanbevelingen overgenomen worden: welke verklaring heeft u daarvoor?
- In hoeverre zijn deze aanbevelingen daadwerkelijk geïmplementeerd?
- Welke verklaringen heeft u voor het al dan niet instrumenteel doorwerken van de aanbevelingen?

Voor mijn scriptie ben ik geïnteresseerd in een aantal factoren die kunnen verklaren waarom een aanbeveling instrumenteel doorwerkt, dit wil zeggen overgenomen door de minister en daadwerkelijk geïmplementeerd. Voor elk van deze factoren zou ik graag willen weten:

- 1) Is deze factor overwogen?
- 2) Is deze factor volgens u van invloed op het overnemen dan wel implementeren van het advies? Waarom wel/niet?
 - Kosten: implicatie aanbeveling voor extra monitoringskosten

- De timing van publicatie: dit heeft betrekking op de timing voor een belangrijk besluitvormingsmoment en/of eventuele afstemming met het ministerie.
- Concreetheid: zowel qua inhoud van het advies als het noemen van een concrete probleemeigenaar.
- De tussentijdse communicatie met het ministerie over de voortgang en resultaten van het onderzoek.
- Aanwezigheid van externe factoren (buiten het onderzoek om, in de sfeer van personele gereedheid) die de instrumentele doorwerking beïnvloeden.
- Zijn er andere zaken waarvan u meent dat deze een rol gespeeld hebben bij de instrumentele doorwerking?
- Welke andere personen zou ik nog kunnen spreken voor het onderzoek?
- Heeft u nog relevante documentatie die mij kan helpen in het onderzoek?

Bijlage 3: Voorbeeld codeboom instrumentele doorwerking

